

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-12/2017

**RECORRENTE:** PARTIDO ACCIÓN  
NACIONAL

**TERCERO INTERESADO:** MORENA

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
COMISIÓN DE QUEJAS Y  
DENUNCIAS DEL INSTITUTO  
NACIONAL ELECTORAL

**MAGISTRADA PONENTE:** JANINE  
M. OTÁLORA MALASSIS

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL  
ENGROSE:** REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN

**SECRETARIOS:** JAVIER MIGUEL  
ORTIZ FLORES, RAMIRO IGNACIO  
LÓPEZ MUÑOZ, SANTIAGO J.  
VÁZQUEZ CAMACHO Y AUGUSTO  
ARTURO COLÍN AGUADO

Ciudad de México, a ocho de febrero de dos mil diecisiete.

**Sentencia definitiva** que **confirma** el Acuerdo No. ACQyD-INE-12/2017 dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral en el marco del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PAN/CG/20/2017.

**GLOSARIO**

**Comisión:**

Comisión de Quejas y Denuncias  
del Instituto Nacional Electoral

**Ley de Medios:** Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral  
**Partido Acción Nacional:** PAN

## **1. ANTECEDENTES**

Los hechos precisados tuvieron lugar en el año en curso.

**1.1. Presentación de la denuncia.** El treinta y uno de enero, el PAN, a través de su representante suplente ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, denunció a Morena y a su precandidato a la gubernatura del estado de Coahuila de Zaragoza, Santana Armando Guadiana Tijerina, por la transmisión de sus promocionales de radio y televisión en el marco del periodo de precampañas.

En particular, denunció que mediante los promocionales titulados “Precandidato Coahuila”, identificados con las claves RV00052-17 (versión de televisión) y RA000066-17 (versión de radio), se está haciendo un uso indebido de la pauta correspondiente al periodo de precampaña. Al respecto, el PAN solicitó que se adoptara como medida cautelar la suspensión de la difusión de los promocionales.

**1.2. Emisión de la resolución impugnada.** El dos de febrero, de manera posterior al registro del procedimiento especial sancionador y una vez iniciada su tramitación, la Comisión dictó el Acuerdo ACQyD-INE-12/2017, mediante el cual declaró

improcedente la adopción de la medida cautelar solicitada por el PAN respecto a los promocionales denunciados.

**1.3. Interposición del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.** El tres de febrero siguiente, el PAN interpuso, a través de Francisco Gárate Chapa, el presente recurso en contra de la resolución identificada en el punto anterior.

**1.4. Propuesta de resolución y elaboración de engrose.** En sesión pública de resolución de esta Sala Superior, celebrada el ocho de febrero del año en curso, las Magistradas y los Magistrados rechazaron, por mayoría de votos, el proyecto de resolución formulado por la Magistrada Presidenta, razón por la cual la propia Magistrada Presidenta propuso al pleno que fuera el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón el que elaborase el engrose correspondiente, siendo aprobada por unanimidad la moción; y,

## **2. COMPETENCIA**

Esta Sala Superior es competente para tramitar y resolver este recurso debido a que se interpone en contra de una determinación de la Comisión en la que declaró que no procedía la adopción de una medida cautelar dentro de un procedimiento especial sancionador.

Lo anterior con fundamento en los artículos 41, base VI, y 99, fracción IX, de la Constitución Federal; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de

## **SUP-REP-12/2017**

la Federación; y 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafos 1, inciso b), y 2, de la Ley de Medios.

### **3. PROCEDENCIA**

Se **admite** el presente recurso debido a que reúne los requisitos previstos en los artículos 7, párrafo 1, 9, párrafo 1, 13, párrafo 1, 109, párrafo 1, inciso b), y 110, párrafo 1, de la Ley de Medios, con apoyo en los razonamientos expuestos a continuación.

**3.1. Forma.** El recurso se presentó por escrito, se señaló el acuerdo impugnado y la autoridad responsable; los hechos en los que basa la impugnación, los agravios que causa dicha resolución y los preceptos presuntamente violados, así como el nombre y firma autógrafa de quien promueve en representación del partido recurrente.

**3.1.1. Oportunidad.** El recurso de revisión del procedimiento especial sancionador presentado por el PAN fue interpuesto dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, previsto en el artículo 109, párrafo 3, de la Ley de Medios, toda vez que el acuerdo controvertido fue emitido el dos de febrero del año en curso, y el escrito de demanda se presentó al día siguiente.

**3.1.2. Legitimación y personería.** El Partido Acción Nacional está legitimado para presentar el recurso porque es un partido político nacional.

En relación con la personería, el medio de impugnación es presentado por un representante legítimo, pues Francisco Gárate Chapa es el representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, carácter que es reconocido por la autoridad responsable en su informe circunstanciado. Lo anterior en términos del artículo 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la Ley de Medios.

**3.1.3. Interés.** El PAN cuenta con interés para interponer el presente recurso, en razón de que es quien presentó la denuncia que originó el procedimiento especial sancionador y quien solicitó la adopción de la medida cautelar que fue negada.

**3.1.4. Definitividad.** Se cumple con este requisito porque el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador es el único medio de impugnación idóneo para controvertir la adopción de medidas cautelares por parte de la autoridad electoral federal.

**3.2 Tercero interesado.** Debe tenerse como tercero interesado a MORENA, ya que aduce un interés incompatible con el del partido actor y cumple los requisitos previstos en el artículo 17, párrafo 4, de la Ley de Medios.

**3.2.1. Forma.** En el escrito que se analiza se hace constar el nombre de quien comparece como tercero interesado, así como la razón del interés jurídico en que se fundan y su pretensión

## **SUP-REP-12/2017**

concreta, así como el nombre y la firma autógrafa de la compareciente.

**3.2.2. Oportunidad.** El escrito de tercero interesado fue exhibido oportunamente al haber sido presentados dentro del plazo de setenta y dos horas que marca el artículo 17, párrafo 1, de la Ley Procesal Electoral.

Lo anterior, porque a las trece horas del cuatro de febrero del año en curso, quedó fijado en los estrados la cédula relacionada con el medio de impugnación promovido por el partido actor por el cual impugna el acuerdo de dos de febrero de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE.

Expuesto lo anterior, es claro que dicho escrito se presentó dentro del plazo de setenta y dos, el cual venció a las trece horas del siete de febrero; en tanto que el escrito de tercero interesado se presentó a las doce horas con cincuenta y cinco minutos del siete de febrero.

**3.2.3. Legitimación.** Se reconoce la legitimación del partido político MORENA para comparecer como tercero interesado en este asunto, en términos de lo establecido en el artículo 12, párrafo 1, inciso c), de la Ley de Medios, puesto que se trata del partido político denunciado, sobre el cual se solicita la adopción de la medida cautelar.

## 4. ESTUDIO DE FONDO

### 4.1. Planteamiento del problema

La cuestión central por dilucidar en el presente recurso consiste en determinar si el acuerdo impugnado, al decretar la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas, se encuentra apegado a derecho, o bien si debe revocarse de acuerdo por los planteamientos del partido recurrente.

La **pretensión** del recurrente consiste en que se revoque el acuerdo impugnado, para efecto de que se declare procedente la adopción de la medida cautelar solicitada y, por ende, se ordene suspender la difusión del promocional objeto de denuncia.

La **causa de pedir** radica en que, a su juicio, el acuerdo controvertido no valoró los elementos probatorios necesarios para suspender el promocional denunciado pues estima que la Comisión de Quejas y Denuncias determinó indebidamente que el promocional referido reunía las características de la propaganda que puede ser difundida por los partidos políticos durante la etapa de precampañas.

Al efecto, el recurrente hace consistir sus agravios en los siguientes planteamientos:

- La Comisión de Quejas y Denuncias del INE realiza una inadecuada valoración de los elementos aportados, pues

## **SUP-REP-12/2017**

del contenido de las pautas no se realiza mención alguna del proceso interno de selección de candidatos a cargo de Gobernador del Estado de Coahuila.

- Los promocionales denunciados no constituyen un auténtico mensaje de precampaña, pues no difunden algún programa de trabajo del precandidato para posicionarlo con los militantes o simpatizantes de MORENA, sino buscan posicionar el nombre e imagen del precandidato ante la ciudadanía en general.
- El contenido del promocional destaca la clara intención de posicionar al precandidato como el futuro gobernador del estado, razón por la cual el mensaje no encuadra dentro de los parámetros de los mensajes de precampaña, con lo que se genera una sobreexposición de la imagen del ciudadano denunciado, transgrediendo el principio de equidad en la contienda.

### **4.2. Consideraciones de la Comisión responsable**

La autoridad responsable declaró **improcedentes** las medidas cautelares respecto del promocional denunciado:

En cuanto a la versión en televisión estimó:

## SUP-REP-12/2017

- El contenido del promocional contiene expresiones sobre temas de interés general para la ciudadanía, ya que se refiere a temas como la corrupción *a través de opiniones y juicios valorativos del emisor del mensaje sobre lo que Coahuila merece*, tópicos amparados bajo la libertad de expresión en un Estado Democrático;
- En un examen preliminar y tomando en cuenta la apariencia del buen derecho, el promocional contiene juicios valorativos, apreciaciones y aseveraciones que se refieren a tópicos de interés público y que se someten al debate de la opinión pública y a la reflexión de la ciudadanía;
- Tales expresiones no transgreden los límites de la libre manifestación de las ideas;
- Si bien el promocional pudiera estar dirigido al público en general, y no solamente a la militancia del partido político, las manifestaciones realizadas no contienen un mensaje que implique una solicitud de apoyo de cara a los procesos electorales constitucionales para posicionarse ventajosamente ante el electorado, sino que se trata de un discurso protegido constitucionalmente al hacer referencia a temas de deliberación pública;
- De igual forma, determinó improcedente la adopción de medidas relacionadas con la distribución inequitativa de tiempo en radio y televisión pues, refirió que conforme al artículo 168, apartado 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la distribución

## **SUP-REP-12/2017**

de tiempos de precampaña en los procesos de selección interna para la obtención de las candidaturas a cargos de elección popular;

- Por lo anterior, era innecesario que el promocional especificara que está dirigido solamente a la militancia del partido político, y en su caso, esto constituiría un aspecto que debiera atenderse en el fondo del asunto;
- Se citó como apoyo de tales consideraciones, lo resuelto por esta Sala Superior en el SUP-REP-4/2017, y
- En cuanto a la falta de pautado respecto del otro precandidato de MORENA (el diecinueve de enero de dos mil diecisiete, dicho partido aprobó el registro de Santana Armando Guadiana Tijerina y Raúl Mario Yeverino García como precandidatos al cargo de gobernador) la autoridad refirió que al partido político había pautado promocionales a ambos candidatos, y en su caso, todavía podía efectuar la distribución de promocionales de manera equitativa como parte de sus prerrogativas de acceso a la televisión que tiene derecho en el proceso electoral local que se desarrolla en el estado de Coahuila

Respecto a la versión en radio se consideró:

- El promocional no está dirigido a posicionar al precandidato Santana Armando Guadiana Tijerina, sino que contiene expresiones sobre temas de interés general para la ciudadanía; lo cual, desde una óptica preliminar,

## **SUP-REP-12/2017**

constituye propaganda genérica de MORENA a través de Andrés Manuel López Obrador en su carácter de presidente nacional de dicho instituto político.

- No es procedente la adopción de una medida cautelar, al tratarse de material genérico pautado por un partido político, para la etapa de precampaña del proceso electoral local.
- Se cita lo considerado por esta Sala Superior en el SUP-REP-3/2017.

### **4.3. Consideraciones de la Sala Superior**

A juicio de este órgano jurisdiccional, **no asiste la razón** al partido recurrente, ya que, en un examen preliminar, no se advierte que el contenido del mensaje difundido trascienda los límites establecidos en la normativa electoral aplicable para la difusión de la propaganda de precampaña, como se justifica a continuación.

#### **4.3.1. Marco jurídico aplicable a la propaganda de precampaña**

El artículo 41, párrafo segundo, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga la calidad de entidades de interés público a los partidos políticos y deja a la legislación secundaria la regulación de las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, sus derechos, prerrogativas y obligaciones.

## **SUP-REP-12/2017**

El invocado precepto establece como fines de los partidos políticos: **a)** promover la participación del pueblo en la vida democrática; **b)** contribuir a la integración de la representación nacional, y **c)** como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por su parte, el Apartado B de la Base III prevé que, en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión, en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate.

En consonancia con lo anterior, el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso i), de la Constitución Federal establece que en materia electoral las Constituciones y leyes de los Estados garantizarán que los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas en el Apartado B de la Base III del artículo 41 constitucional.

El artículo 159, párrafos 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Además de que, los **partidos políticos, precandidatos** y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través

del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros.

Asimismo, el artículo 168, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que **cada partido político decidirá libremente la asignación**, por tipo de precampaña, **de los mensajes que le correspondan**, incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas.

Por otra parte, el artículo 13, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, establece el periodo único de acceso a radio y televisión, en precampañas, precisando que, dentro de cada proceso electoral local, **los partidos políticos accederán a sus prerrogativas de radio y televisión en un periodo único y conjunto para precampaña**, conforme a lo previsto en el citado Reglamento.

Asimismo, el párrafo 4 establece, que si por cualquier causa un partido político o coalición, sus militantes y precandidatos a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido político **no realizan actos de precampaña electoral interna**, los **tiempos a que tengan derecho serán utilizados para la difusión de mensajes del partido político de que se trate, en los términos que establezca la ley**.

Mientras que, el artículo 37 del Reglamento invocado señala que en ejercicio de su libertad de expresión, los partidos

## **SUP-REP-12/2017**

políticos y los candidatos independientes determinarán el contenido de los promocionales que les correspondan, por lo que no podrán estar sujetos a censura previa por parte del Instituto ni de autoridad alguna.

Por su parte, el artículo 27 de la Constitución Política del Estado de Coahuila establece que los partidos políticos tendrán derecho al uso permanente de los medios de comunicación social y que el acceso a radio y televisión durante los procesos electorales, se realizarán en los términos establecidos en los ordenamientos anteriormente referidos.

Asimismo, el artículo 169, inciso f), del Código Electoral para la citada entidad federativa dispone que cuando dentro de los procesos electorales exista un solo precandidato registrado, éste no podrá realizar actos de precampaña en ninguna modalidad y bajo ningún concepto, en tanto que **el partido conservará y ejercerá sus derechos de acceso a radio y televisión difundiéndolos mensajes genéricos en los que no podrá hacer mención, en forma alguna al precandidato único.**

De conformidad con lo establecido en el artículo 227 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se entiende por precampaña el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido; y por actos de precampaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los

## SUP-REP-12/2017

precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado a un cargo de elección popular.

El párrafo 3 del citado precepto legal, así como los párrafos 1 y 3 del artículo 211 de dicha ley estipulan que la propaganda de precampaña es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones, y expresiones que **durante el periodo establecido por la ley y el que señale la convocatoria respectiva, difunden los precandidatos** a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas, debiendo señalarse de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.

En atención a lo señalado, se desprende que las precampañas tienen como finalidad que los partidos políticos, en el marco de sus procesos de selección interna, den a conocer a sus militantes, simpatizantes o aquellos ciudadanos con derecho a participar en el mismo, a sus precandidatos y sus propuestas políticas. De ahí que, en dicha contienda interna, los precandidatos difundan a través de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones durante dicho periodo, el propósito de sus propuestas a fin de obtener la postulación de la candidatura respectiva.

En el acceso de los partidos políticos a los tiempos en radio y televisión durante las precampañas, por regla general, la

## **SUP-REP-12/2017**

propaganda se dirige a sus militantes o simpatizantes con la finalidad de definir las personas que postularán en las candidaturas a los cargos de elección popular, por lo cual, en los mensajes que difunden a través de los tiempos en radio y televisión promueven de forma equitativa a las y los precandidatos, quienes tienen la encomienda de dar a conocer sus propuestas, indicando claramente mediante gráficos o auditivos, su calidad de precandidato o precandidata.

Sin embargo, también está permitido que los partidos políticos puedan difundir mensajes de contenido genérico, en los cuales posicionen al partido como tal. En esos mensajes, los partidos políticos están en aptitud de publicar o difundir el emblema o la mención de lemas del partido político correspondiente, sin que se identifique algún precandidato en particular<sup>1</sup> dado que su naturaleza atiende a la ideología, programa o plataforma política del partido político, pues pretende crear, transformar (incluso a través de la crítica) o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas.

### **4.3.2. Sentido y alcance de las medidas cautelares**

Al resolver el expediente **SUP-REP-70/2016** esta Sala Superior sostuvo que las medidas cautelares tienen como propósito tutelar el interés público, porque buscan restablecer el orden

---

<sup>1</sup> Al respecto resulta ilustrativa la tesis XXIV/2016 del rubro siguiente: **PROPAGANDA GENÉRICA. LOS GASTOS REALIZADOS DURANTE LAS PRECAMPAÑAS Y CAMPAÑAS SON SUSCEPTIBLES DE PRORRATEO.**

## **SUP-REP-12/2017**

jurídico conculcado, mediante la suspensión provisional de la conducta que se califica como ilícita, a partir de una apreciación preliminar; asimismo, se ha reconocido una dimensión preventiva de tales medidas, sin que ello suponga que puedan decretarse respecto de hechos futuros de realización incierta, como también lo decidió este órgano jurisdiccional al resolver el expediente **SUP-REP-192/2016**, pues, en principio, sólo al momento de la divulgación de la información es que podría llegarse a afectar derechos humanos de terceros.

De esta forma, con la adopción de medidas cautelares no sólo se preserva el objeto de un litigio, sino que también se previene la afectación injustificada de bienes jurídicos y derechos, o su agravamiento, por la conducta que se estima, en un análisis preliminar, que puede resultar contraria a los principios constitucionales y convencionales vinculados a los derechos y libertades públicas, permitiendo así también las condiciones para una reparación integral.

Así, en general, para el dictado de las medidas cautelares se deben atender los elementos de la posible afectación a un derecho o principio y el temor fundado de que se agrave la situación denunciada de no adoptarse tales medidas.

La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho o principio fundamental que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida -que se busca no sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el

## SUP-REP-12/2017

procedimiento en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.

En este sentido, la determinación de adoptar o no medidas cautelares en el marco de un procedimiento sancionador responde a **parámetros de ponderación diferentes** a aquellos vinculados con el fondo del procedimiento, pues en éstos se analiza no sólo la existencia de la conducta o su verosimilitud, sino también la plena acreditación de la infracción, la responsabilidad de los sujetos denunciados y la sanción correspondiente (SUP-REP-200/2016).

En cambio, el análisis de ponderación para determinar la adopción o no de una medida cautelar debe considerar de manera preliminar el grado de afectación que dicha medida puede tener sobre el derecho a la información del electorado y en la libertad de expresión del denunciado, como una limitación del debate público, considerando también la brevedad de los plazos en los procedimientos especiales sancionadores y atendiendo al contexto temporal en que se difunde la propaganda.

Ello, considerando además, que el examen de los elementos anteriores requiere, como presupuesto, que la propaganda denunciada trascienda, cuando menos de manera aparente, los límites tutelados por la libertad de expresión y, de este modo, **se ubique presumiblemente en el ámbito de lo ilícito**<sup>2</sup>,

---

<sup>2</sup> Véase la jurisprudencia 26/2010, de rubro “**RADIO Y TELEVISIÓN. REQUISITOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR.**” *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en*

atendiendo al contexto en que se produce, con el objeto de establecer la eficacia jurídica de decretarla.<sup>3</sup>

Cabe referir que tratándose de promocionales de precampaña esta Sala Superior considera que **es lícito que el aspirante de algún partido**, en sus mensajes, **aluda a temas de interés general que son materia de debate público**, pues tal proceder se corresponde con el derecho a la información del electorado y está protegido por el derecho a la libertad de expresión.

La necesidad de proteger especialmente la difusión de informaciones y pensamientos relacionados con **temas de interés general**, encuentra su justificación en la función estructural de la libertad de expresión en un sistema democrático, particularmente su carácter de elemento imprescindible para el mantenimiento de una ciudadanía informada capaz de deliberar activa y abiertamente sobre los asuntos de interés público.

De ese modo, debe permitirse la circulación de ideas e información general por parte de los partidos políticos y cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer

---

*materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, número 7, 2010, páginas 41 y 42.

<sup>3</sup> Así lo ha determinado este órgano jurisdiccional al considerar que la observancia de tales elementos —para definir la pertinencia de medidas precautorias— responde a que la decisión, aunque accesorio, tiene una especial relevancia respecto de la eficacia preventiva del procedimiento y, por tanto, la adopción de las medidas cautelares debe justificarse objetivamente en la apariencia de buen derecho presente en la situación de urgencia o de perjuicio irreparable, considerando también los intereses generales o derechos fundamentales del denunciado, lo que requiere una valoración prima facie del fondo del procedimiento, sin la cual es posible que la decisión resulte de apreciaciones subjetivas carentes de motivación. Al respecto, véase la sentencia correspondiente al recurso de apelación SUP-RAP-329/2012, de veintiuno de junio de dos mil doce.

## SUP-REP-12/2017

información, siempre y cuando no transgreda las limitantes previstas en la normatividad constitucional, convencional y legal.

En tal virtud, esta Sala Superior ha reconocido que en las sociedades democráticas el debate político adquiere su manifestación más amplia y los límites de la libertad de expresión abarcan temas de interés público, debiendo generar un verdadero debate democrático, en el que se privilegia la libertad de expresión necesaria para generar una opinión pública libre e informada<sup>4</sup>.

De este modo, en principio, la alusión a temas de interés general en los promocionales de los partidos políticos en periodos de precampaña no justifica la adopción de medidas cautelares, salvo que existan elementos objetivos y explícitos que generen una presunción de que se pretende utilizar la pauta para fines no permitidos atendiendo a los periodos o etapas del proceso electoral o que se afecten o puedan afectarse gravemente otros derechos y principios protegidos, como podría ser la posible **afectación directa a la equidad en la contienda**.

Así, por ejemplo, si se solicita el retiro de la propaganda de un aspirante de algún partido sobre la base de que sus promocionales no contienen alguna expresión o leyenda que distinga que se dirige exclusivamente a la militancia de su partido, ello no justifica necesariamente, que se deba conceder

---

<sup>4</sup> SUP-REP-119/2016 y SUP-REP-120/2016, acumulados.

una medida cautelar consistente en que no se transmitan tales promocionales pues tal circunstancia debe analizarse en el contexto integral de cada promocional y, en su caso, también puede valorarse en el fondo si la medida no resulta necesaria o urgente.

Esto es, aunque el aspirante estuviera dirigiéndose a todo público relevante —y no sólo a la militancia de su partido— sus expresiones podrían contener un mensaje que no implique una solicitud de apoyo de cara a los procesos electorales constitucionales, o bien, **podría constituir un discurso constitucionalmente protegido**, por hacer referencia a temas de interés general materia de debate o deliberación pública que además, resultan relevantes para la militancia en el momento de definir una candidatura.

#### **4.3.3. Aplicación de las normas anteriores al caso concreto**

En la especie, el partido político MORENA pautó el siguiente promocional en radio y televisión:

#### **Televisión**

	
<p><b>Andrés Manuel López Obrador:</b> El estado de Coahuila no merece lo que le han hecho.</p>	<p><b>Andrés Manuel López Obrador:</b> Coahuila no merece corrupción,</p>



**Andrés Manuel López Obrador:**  
no merece la impunidad.



**Santana Armando Guadiana Tijerina:**  
Coahuila no merece



**Santana Armando Guadiana Tijerina:**  
gobernantes corruptos



**Santana Armando Guadiana Tijerina:**  
que quieran aprovecharse



**Santana Armando Guadiana Tijerina:**  
para enriquecerse ilegalmente.



**Andrés Manuel López Obrador:**  
Coahuila merece gobernantes honestos,



**Andrés Manuel López Obrador:**  
que no mientan,



**Andrés Manuel López Obrador:**  
que no roben,

 <p><b>Andrés Manuel López Obrador:</b> que no traicionen al pueblo.</p>	 <p><b>Santana Armando Guadiana Tijerina:</b> Somos Morena, la esperanza de México.</p>
 <p><b>Voz en off:</b> Morena, la esperanza de México.</p>	

## Radio

*“Habla Andrés Manuel López Obrador: El Estado de Coahuila no merece lo que le han hecho. Coahuila no merece corrupción, no merece la impunidad.*

*Voz masculina: Coahuila no merece gobernantes corruptos que quieran aprovecharse para enriquecerse ilegalmente.*

*Andrés Manuel López Obrador: Coahuila merece gobernantes honestos, que no mientan, que no roben, que no traicionen al pueblo.*

*Voz masculina: Somos MORENA, la esperanza de México.  
Voz femenina: MORENA la esperanza de México.”*

En tales condiciones, en un examen preliminar y cautelar, como se indicó, **no asiste la razón** al partido recurrente, porque, como se expuso, las expresiones emitidas por un aspirante a una candidatura para un cargo de elección popular que tratan

## **SUP-REP-12/2017**

temas de interés público y forman parte del debate político no necesariamente deben considerarse ilícitas y requieren, por lo tanto, para ser objeto de una medida cautelar ser analizadas, en un contexto integral.

Particularmente, no se advierte objetivamente que, con ese discurso, se solicitara el voto en relación a un proceso electoral constitucional que lleve de forma presunta a implicar un posicionamiento anticipado indebido que justifique por su urgencia o su irreparabilidad el dictado de medidas cautelares.

Además, el promocional, materia de análisis, tampoco contiene elementos que permitan considerar de forma manifiesta que afectan de manera directa al principio de equidad en la contienda para justificar la concesión de la medida cautelar, sobre todo porque, dado el contexto integral (que incluye elementos temáticos, temporales e intertextuales) en que se transmite el promocional denunciado, en un estudio preliminar, denota que el promocional —en el que aparece uno de los precandidatos y el Presidente Nacional de MORENA— se dirige a los militantes del partido denunciado y, como lo señaló la responsable, contiene expresiones sobre temas de interés general, como son la necesidad de evitar la corrupción, la impunidad y los malos gobernantes, para la ciudadanía, en especial la de Coahuila. En particular, la versión en televisión del promocional denunciado contiene en forma visible la expresión: **“Armando Guadiana. Precandidato [a] gobernador. Coahuila. MORENA. La esperanza de México”**.

## **SUP-REP-12/2017**

En todo caso, un análisis sobre la calificación jurídica del promocional en cuanto a su licitud o no, se considerará al momento de analizar el fondo del procedimiento y, en su caso, para la determinación de la infracción y la gravedad de la conducta que oportunamente habrá de resolverse.

De acuerdo con todo lo expuesto, lo procedente es **confirmar** el acuerdo controvertido emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, dentro del procedimiento especial sancionador a través del cual se estimó improcedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas por el Partido Acción Nacional.

### **5. RESOLUTIVO**

**ÚNICO.** Se **confirma** el acuerdo impugnado.

**NOTIFÍQUESE**, como en **derecho** corresponda.

Así lo resolvieron por **mayoría** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Presidenta Janine M. Otálora Malassis, Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y Magistrado José Luis Vargas Valdez, quienes formulan voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**SUP-REP-12/2017**

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**

**FELIPE ALFREDO FUENTES  
BARRERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**

**VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITEN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS, LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO Y EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-12/2017.**

Con el respeto que nos merecen los señores Magistrados, disentimos de la sentencia dictada en el expediente arriba indicado, en la que se confirma el acuerdo impugnado.

Las consideraciones que sustentan nuestra discrepancia, consisten en lo siguiente:

**1. Marco contextual del asunto.**

- **Denuncia.** El treinta y uno de enero de dos mil diecisiete, el Partido Acción Nacional (PAN), por conducto de su representante suplente ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), denunció la comisión de conductas presuntamente contraventoras de la normativa electoral atribuibles a Santana Armando Guadiana Tijerina, precandidato a la Gubernatura del Estado de Coahuila por MORENA, así como a dicho partido político, derivado de la difusión del promocional intitulado como **Precandidato Coahuila**, con número de claves **RV00052-17 (versión televisión)** y **RA00066-17 (versión radio)**, al considerar que su contenido no se circunscribía al proceso de competencia interna del partido denunciado,

## **SUP-REP-12/2017**

transgrediéndose el principio de equidad que debe regir todo proceso electoral, solicitando la adopción de medidas cautelares.

Dicha queja quedó registrada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral<sup>5</sup> con la clave **UT/SCG/PE/PAN/CG/20/2017**, considerándose como hechos los siguientes:

- El presunto uso indebido de la pauta correspondiente al periodo de precampaña, atribuible a Santana Armando Guadiana Tijerina en su carácter de precandidato a Gobernador del Estado de Coahuila por MORENA, así como a dicho partido político, derivado de la difusión del promocional intitulado como **Precandidato Coahuila**, con número de claves **RV00052-17 (versión televisión)** y **RA00066-17 (versión radio)**.
- **Procedimiento especial sancionador.** En la misma fecha, la señalada Unidad Técnica admitió a trámite la denuncia del procedimiento especial sancionador (PES), presentada por el PAN, y reservó el emplazamiento a las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación, ordenando remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del indicado Instituto para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.
- **Medidas cautelares.** El dos de febrero posterior, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE dictó el acuerdo **ACQyD-INE-12/2017**, en el que declaró improcedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas.

---

<sup>5</sup> En adelante INE.

- **Consideraciones de la responsable.** Los argumentos en que la autoridad responsable sustentó su decisión son, esencialmente, los siguientes:

- Que el **contenido** del promocional controvertido **se ajustaba a la naturaleza de la propaganda genérica**, ya que contiene expresiones sobre temas de interés general para la ciudadanía, en especial para Coahuila.
- En especial el contenido del promocional se refiere a temas como la corrupción *a través de opiniones y juicios valorativos del emisor del mensaje sobre lo que Coahuila merece*, tópicos amparados bajo la libertad de expresión en un Estado Democrático.
- De igual forma, determinó improcedente la adopción de medidas relacionadas con la distribución inequitativa de tiempo en radio y televisión pues, refirió que conforme al artículo 168, apartado 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, era acorde a la distribución de tiempos de precampaña en los procesos de selección interna para la obtención de las candidaturas a cargos de elección popular que corresponde a los institutos políticos.
- Señaló que, en el caso, el Comité Ejecutivo Nacional de MORENA aprobó la convocatoria para el proceso de selección interna para el cargo de gobernador para el Estado de Coahuila.
- Igualmente, reseñó que MORENA, aprobó el diecinueve de enero de dos mil diecisiete el registro de Santana Armando Guadiana Tijerina y Raúl Mario Yeverino García como precandidatos al cargo de gobernador en la referida entidad federativa, por dicho instituto político.

## **SUP-REP-12/2017**

- La autoridad refirió que, en el caso, MORENA había pautado promocionales a ambos candidatos.
- Por tanto, consideró que el promocional denunciado atendiendo al avance de la etapa de precampaña, aún podía efectuar la distribución de promocionales como parte de sus prerrogativas de acceso a la televisión que tiene derecho en el proceso electoral local que se desarrolla en el estado de Coahuila, de manera equitativa para los precandidatos registrados para la obtención de la candidatura interna al cargo de gobernador en la entidad federativa, garantizando así el principio de equidad.

### **- Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.**

En contra del referido acuerdo, el tres de febrero, el PAN interpuso el recurso en que se actúa.

### **2. Materia de controversia.**

En ese contexto, la materia de controversia en el presente asunto consiste en establecer si la determinación de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral de declarar improcedente la adopción de medidas cautelares se encuentra ajustada a Derecho, o bien, si como lo alega el partido político se justifica la adopción de la medida cautelar.

### **3. Consideraciones que sustentan la decisión mayoritaria.**

La sentencia aprobada por la mayoría propone declarar **infundados** los agravios expuestos por el partido recurrente, toda vez que, del análisis preliminar, se advierte que el contenido del mensaje fue emitido como propaganda que podría considerarse como genérica.

## **SUP-REP-12/2017**

Lo anterior, sobre la base de que la responsable ordenó, de manera debida, la improcedencia en la adopción de medidas cautelares, ello toda vez que, atendiendo a su contenido, no advirtió vulneración grave un principio constitucional o una afectación a los derechos fundamentales de alguna persona.

Aunado a lo anterior, la posición mayoritaria considera que en promocionales de precampaña es lícito que el aspirante de algún partido aluda a temas de interés general que son materia de debate público, pues tal proceder está protegido por el derecho de libertad de expresión.

De tal forma que, aunque el aspirante estuviera dirigiéndose al electorado —y no sólo a la militancia de su partido— sus expresiones podrían contener un mensaje que no implique una solicitud de apoyo de cara a los procesos electorales constitucionales, o bien, podría constituir un discurso constitucionalmente protegido, por hacer referencia a temas de interés general.

### **4. Consideraciones que sustentan el sentido del voto.**

Nuestro disenso radica en que, contrariamente a lo resuelto por la mayoría de los integrantes del Pleno de esta Sala Superior, desde nuestra perspectiva, lo procedente es **revocar** el acuerdo impugnado, con base en las consideraciones y fundamentos siguientes.

El modelo de comunicación política vigente se implementó con la finalidad de evitar que las contiendas electivas se afecten indebidamente, a partir de aportaciones o participaciones de

## **SUP-REP-12/2017**

entidades, sujetos y servidores públicos que deben permanecer al margen de los procesos electorales, pero también tuvo por objeto señalar las bases y directrices que deben seguirse en el uso de los tiempos en radio y televisión que se conceden a los partidos políticos para su promoción permanente y aquella relativa a los procesos electorales, entre ellas, la correspondiente a las precampañas.

Lo anterior, porque los partidos políticos deben cumplir con la finalidad para la que se les concede el derecho a esos tiempos en los medios de comunicación social señalados, pues de otra manera, se desvirtuarían las razones por las que el constituyente determinó asignárselos.

Ahora bien, desde nuestra perspectiva, resulta relevante tener en consideración que los promocionales materia de controversia, fueron pautados por el partido político MORENA como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, correspondiente al periodo de precampaña local en el Estado de Coahuila, es decir, se trata de propaganda de precampaña.

En este sentido, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé en su artículo 226, numeral 4, que los partidos políticos dispondrán de tiempos en radio y televisión para la difusión de sus procesos de selección de candidaturas, de conformidad con las reglas y pautas dispuestas por la autoridad electoral nacional.

Ello conlleva la posibilidad, según lo dispuesto por la propia disposición legal, de que los precandidatos que participen en la contienda interna accedan a los tiempos en radio y televisión concedidos al partido político correspondiente.

Sin embargo, la misma Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en sus artículos 211, párrafo 1, y 227, párrafo 3, que se entenderá por propaganda de precampaña al conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo de precampaña difunden los precandidatos con el propósito de dar a conocer sus propuestas y obtener la candidatura a un cargo de elección popular.

A su vez, el párrafo 3 de ambos preceptos normativos establece con claridad que la propaganda de precampaña **deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos**, la calidad de precandidato de quien es promovido.

Bajo el mismo criterio, se pronunció el legislador local del Estado de Coahuila al regular la propaganda de precampañas en los procesos internos de selección de candidatos a los diversos cargos de elección popular en esa entidad federativa, puesto que, en el artículo 168, párrafo 4 del Código Electoral estableció:

**“Artículo 168.**

...

4. Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por este Código y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos con el propósito de dar a conocer sus propuestas. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.”

Por su parte, esta Sala Superior se ha pronunciado en relación a la propaganda de precampaña, estableciendo el criterio de que la misma tiene el propósito de que el postulante consiga el apoyo hacia

## **SUP-REP-12/2017**

el interior del partido político, para de esta manera convertirse en su candidato, por tanto, su difusión debe ser necesariamente hacia la militancia.

Dicho criterio está contenido en la Jurisprudencia 2/2016, de esta Sala Superior, de rubro: **“ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. LOS CONSTITUYE LA PROPAGANDA DIFUNDIDA DURANTE PRECAMPAÑA CUANDO NO ESTÁ DIRIGIDA A LOS MILITANTES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)”**.

Todo ello permite concluir que si bien la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales reconoce la prerrogativa de que los partidos políticos destinen sus tiempos en radio y televisión, durante sus procesos de selección de candidaturas, a la promoción de sus precandidaturas; la propaganda respectiva debe sujetarse a las directrices dispuestas por el legislador nacional y estatal, para la propaganda de precampaña.

Así, en nuestro concepto, en el caso del promocional de televisión, si bien se aprecia visualmente el nombre de Santana Armando Guadiana Tijerina y la leyenda que señala su calidad de precandidato a Gobernador, dicho mensaje no contiene elemento alguno que se dirija a la militancia o simpatizantes durante el proceso interno del partido que lo postula.

Ahora bien, en lo atinente al promocional en radio, y atendiendo a sus características particulares, el partido político recurrente se encontraba obligado a incluir en el contenido auditivo la mención clara de que se trata de un precandidato y la nominación a la que aspira, lo cual no aconteció en el caso, incumpliendo con ello con la obligación referida.

## **SUP-REP-12/2017**

En otro orden de ideas, a nuestro juicio, resulta importante tener presente que las medidas cautelares constituyen instrumentos que puede decretar la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento. Por tanto, se trata de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias.

Accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo; y, sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves.

Su finalidad es prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva así como evitar que el perjuicio se vuelva irreparable, asegurando la eficacia de la resolución que se dicte.

Por consecuencia, las medidas cautelares están dirigidas a garantizar la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo.

Bajo esa lógica, las medidas cautelares a la vez que constituyen un instrumento de otra resolución, también sirven para tutelar el interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente, una situación que se califica como ilícita.

Sobre dicho punto, debe subrayarse que el legislador previó la posibilidad de que se decreten medidas cautelares con efectos únicamente provisionales, transitorios o temporales, con el objeto de

## **SUP-REP-12/2017**

lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción.

Ello con la finalidad, como ya se apuntó con anterioridad, de evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la legislación electoral aplicable.

Además, las medidas cautelares tienen como efecto restablecer el ordenamiento jurídico presuntamente conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

Ahora bien, para que en el dictado de las medidas cautelares se cumpla el principio de legalidad, la fundamentación y motivación deberá ocuparse cuando menos, de los aspectos siguientes:

- a. La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso, y,
- b. El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama (*periculum in mora*).

La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida –que se busca evitar sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento o proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.

## SUP-REP-12/2017

Atendiendo a esa lógica, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como *fumus boni iuris* –apariencia del buen derecho– unida al *periculum in mora* –temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final–.

Sobre el *fumus boni iuris* o apariencia del buen derecho, debe precisarse que éste apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable.

Por su parte, el *periculum in mora* o peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Como se puede deducir, la verificación de ambos requisitos obliga indefectiblemente a que la autoridad responsable realice una evaluación preliminar del caso concreto -aun cuando no sea completa- en torno a las respectivas posiciones enfrentadas, a fin de determinar si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares.

En consecuencia, si de ese análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño o violación inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, entonces se torna patente que la medida cautelar debe ser acordada, salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.

## **SUP-REP-12/2017**

Sobre esa base, bajo la apariencia del buen derecho, consideramos que los promocionales denunciados no constituyen un auténtico mensaje de precampaña, pues no se avocan a presentar o difundir un programa de trabajo del precandidato en cuestión, con el fin de posicionarse ante los militantes y simpatizantes del partido político MORENA, sino que, del contenido de los mensajes se desprende la intención de posicionar ante la ciudadanía en general la imagen y el nombre de Santana Armando Guadiana Tijerina.

En ese tenor, los promocionales en cuestión (radio y televisión), desde una óptica preliminar, hacen presumir con alto grado de razonabilidad que estamos en presencia de materiales que no constituyen una auténtica propaganda de precampaña, puesto que se presenta una sobre exposición de la imagen del ciudadano denunciado, y están elaborados para que sean adquiridos por la ciudadanía en general, lo cual, pudiera transgredir el principio de equidad en la contienda.

Sobre esa base, como lo adelantamos, en nuestro concepto, lo procedente era **REVOCAR** el acuerdo impugnado.

Es por estas consideraciones es que disentimos de la decisión mayoritaria.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**SUP-REP-12/2017**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS  
VALDEZ**