

Síntesis del SUP-JRC-2/2023 y SUP-JDC-3/2023 ACUMULADOS

PROBLEMAS JURÍDICOS:

En primer lugar, ¿es constitucional la norma del Código local que establece la prohibición de que los precandidatos únicos puedan realizar actos de precampaña? y, en segundo lugar, ¿fue correcta la interpretación conforme que realizó el Tribunal local del artículo que establece esa prohibición?

HECHOS

MORENA realizó una consulta al IEC relativa a qué actos de precampaña podría realizar un precandidato único.

El Instituto contestó que los precandidatos únicos tienen prohibido realizar actos de precampaña.

El Tribunal local modificó la respuesta, pues los precandidatos únicos sí tienen permitido realizar actos de precampaña, siempre y cuando no incurran en actos anticipados de precampaña o campaña.

PLANTEAMIENTOS DE LOS PARTIDOS ACTORES

Planteamientos de Movimiento Ciudadano:

- El Tribunal local, implícitamente, inaplicó la norma local que prohíbe a los precandidatos únicos realizar actos de precampaña, lo cual afecta la equidad en la contienda.
- El análisis del Tribunal local permite a un precandidato único realizar actos anticipados de campaña, pues la norma de MORENA establece que los precandidatos únicos son candidatos.

Planteamientos de MORENA:

- La prohibición impuesta a los precandidatos es inconstitucional, al afectar desproporcionadamente el principio de autodeterminación, la libertad de expresión y asociación, así como por no prever una sanción.

RESUELVE

Razonamientos:

- La norma cuestionada es constitucional, desde una perspectiva formal y material, ya que fue emitida en ejercicio de la libertad configurativa de la que goza la legislatura coahuilense y protege la equidad en la contienda, sin afectar desproporcionadamente otros derechos.
- La interpretación que llevó a cabo el tribunal local es válida, pues busca armonizar todos los principios, derechos y valores involucrados en esta controversia, además de que es consistente con los criterios sostenidos por esta Sala Superior.

1) Se acumulan los juicios; y 2) Se confirma la sentencia del expediente TECZ-JE-09/2023.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIOS DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

EXPEDIENTES: SUP-JRC-2/2023 Y
SUP-JRC-3/2023 ACUMULADO

ACTORES: MOVIMIENTO
CIUDADANO Y MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO
DE COAHUILA

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIADO: ALEXANDRA D.
AVENA KOENIGSBERGER Y
AUGUSTO ARTURO COLÍN AGUADO

COLABORÓ: LEONARDO ZÚÑIGA
AYALA

Ciudad de México, a XXXXX de enero de dos mil veintitrés

Sentencia por medio de la cual se **confirma** la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Coahuila dictada en el expediente **TECZ-JE-09/2023**.

Esta decisión se sustenta en que fue correcta la decisión del Tribunal Electoral del Estado de Coahuila en la que consideró que las y los precandidatos únicos para la gubernatura de esa entidad federativa pueden realizar actos de acercamiento con su militancia, en términos de la línea jurisprudencial de esta Sala Superior.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
1. ASPECTOS GENERALES	3
2. ANTECEDENTES	3
3. ACUMULACIÓN	4
4. COMPETENCIA.....	5
5. PROCEDENCIA.....	5
6. ESTUDIO DE FONDO	9

6.1. Planteamiento del problema	9
6.1.1. Acuerdo IEC/CG/005/2023	9
6.1.2. Consideraciones del Tribunal local.	10
6.1.3. Agravios de los partidos actores	13
6.1.4. Problemas jurídicos por resolver y metodología de estudio	14
6.2. El artículo 169, numeral 1, inciso f), del Código local es constitucional	14
6.2.1. Validez formal de la prohibición legal	15
6.2.2. Validez material de la prohibición legal.....	19
6.3. Es válida la interpretación que llevó a cabo el Tribunal local de la prohibición expresa en el artículo 169, numeral 1, inciso f) del Código local a la luz de la línea jurisprudencial de esta Sala Superior	27
7. RESUELVE	35

GLOSARIO

Código local:	Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza
Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
IEC:	Instituto Electoral de Coahuila
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
MC:	Movimiento Ciudadano
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tribunal local:	Tribunal Electoral del Estado de Coahuila



1. ASPECTOS GENERALES

- (1) El presente asunto está relacionado con la consulta realizada por MORENA al Consejo General del IEC. La consulta consistió en la siguiente pregunta: *“En caso de que nuestro partido político registre una precandidatura única en la etapa de precampaña, ¿cuáles son los actos de precampaña que puede llevar a cabo en nuestro estado de Coahuila, durante esa etapa del proceso electoral, tomando en cuenta lo establecido por la Sala Superior?”*.
- (2) El IEC respondió que la legislación local prohibía de manera tajante y absoluta la realización de actos de precampaña, cuando hay un precandidato único. Sin embargo, el Tribunal local estableció que tal prohibición debía interpretarse de conformidad con la Jurisprudencia 32/2016 de esta Sala Superior, en el sentido de que pueden realizarse actos de precampaña siempre que no impliquen actos anticipados de campaña, siendo esta resolución el acto controvertido.
- (3) MORENA considera que la norma que prohíbe la realización de actos de precampaña de las precandidaturas únicas es inconstitucional, al afectar desproporcionadamente las libertades de expresión y de asociación, así como la autodeterminación de los partidos políticos; en tanto MC arguye que el precepto del Código local que contiene la prohibición fue inaplicado indebidamente por el Tribunal local.

2. ANTECEDENTES

- (4) **2.1 Consulta.** El veintisiete de diciembre de dos mil veintidós, MORENA presentó un escrito de consulta ante el IEC, para preguntar con respecto a cuáles eran los actos de precampaña que puede realizar una precandidatura única.
- (5) **2.2. Proceso electoral local ordinario 2023.** El primero de enero de dos mil veintitrés¹, dio inicio el proceso electoral para la renovación de la Gubernatura en el estado de Coahuila, en el cual las precampañas se

¹ A partir de este momento todas las fechas se refieren al año de 2023.

desarrollarán dentro del periodo comprendido del catorce de enero al doce de febrero.

- (6) **2.3. Respuesta a la consulta (Acuerdo IEC/CG/005/2023).** El cuatro de enero, el Consejo General del IEC dio respuesta a la consulta de MORENA, en el sentido de declarar que, de conformidad con el artículo 169, párrafo 1, inciso f), del Código local, las precandidaturas únicas tienen prohibido realizar cualquier tipo de acto de precampaña, sin importar su modalidad.
- (7) **2.4. Juicio local (TECZ-JE-09/2023).** Inconforme, el mismo cuatro de enero, MORENA promovió un juicio electoral ante el Tribunal local, quien, el doce de enero dictó sentencia y modificó el acuerdo impugnado para establecer que la prohibición prevista en la legislación local no era absoluta, sino que debía armonizarse con los criterios de Sala Superior en relación con los actos permitidos para las precandidaturas únicas.
- (8) **2.5. Juicios de revisión constitucional electoral.** El dieciséis y diecisiete de enero, MORENA y MC, respectivamente, presentaron escritos de demanda.
- (9) **2.6. Turno y trámite.** En su oportunidad, el magistrado presidente ordenó registrar los expedientes con la clave **SUP-JRC-2/2023 y SUP-JRC-3/2023** y turnarlos a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios, en la cual se realizaron los trámites correspondientes.

3. ACUMULACIÓN

- (10) Procede acumular los juicios, ya que, de la lectura de los escritos de demanda, se desprende que existe conexidad en la autoridad responsable y el acto impugnado (la sentencia **TECZ-JE-09/2023**, dictada por el Tribunal local).
- (11) Debido a lo anterior, atendiendo al principio de economía procesal y con el fin de evitar la emisión de decisiones contradictorias, lo procedente es acumular el expediente SUP-JDC-3/2023 al diverso SUP-JRC-2/2023, por ser este el que se recibió primero.



- (12) En consecuencia, se debe glosar una copia certificada de los puntos resolutiveos al expediente acumulado.

4. COMPETENCIA

- (13) Debe hacerse la acotación de que la magistrada presidenta de la Sala Regional Monterrey formuló una consulta competencial a esta Sala Superior, en relación con la presente controversia, al considerar que puede estar vinculada y tener efectos en la elección para renovar el Poder Ejecutivo del estado de Coahuila de Zaragoza.
- (14) Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes juicios de revisión constitucional electoral, porque la controversia se relaciona con la elección de la gubernatura de una entidad federativa. En efecto, en el caso se controvierte una resolución dictada por el Tribunal local, en la que se modificó la respuesta dada por el IEC, con motivo de una consulta realizada por MORENA, la cual se refiere a los actos que tienen permitidos realizar las precandidaturas únicas al cargo de la gubernatura del estado de Coahuila en la etapa de precampañas.
- (15) La competencia de esta Sala Superior tiene fundamento en lo previsto por los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución general; 164, 166, párrafo primero, fracción III, inciso b), y 169 párrafo primero, fracción I, inciso d), y 180 fracción XV, de la Ley Orgánica, así como 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

5. PROCEDENCIA

- (16) Los juicios cumplen con los requisitos generales y especiales de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1, 8, 9, 13, párrafo 1, inciso a), 18, párrafo 2, inciso a), 86; y 88, párrafo 1, incisos a) y b), de la Ley de Medios, conforme a lo siguiente.
- (17) **5.1. Forma.** Se cumplen los requisitos, porque en las demandas se señala: *i)* el acto impugnado; *ii)* la autoridad responsable; *iii)* los hechos en que se

sustenta la impugnación; *iv*) los agravios que en concepto de los promoventes les causa la resolución impugnada, y *v*) el nombre y la firma autógrafa de quienes presentan la demanda en representación de los partidos promoventes.

- (18) **5.2. Oportunidad.** Los juicios se promovieron oportunamente. Por lo que respecta a la demanda presentada por MC, tal partido no fue parte en la instancia local, por lo que se entiende que la notificación de la resolución impugnada se realizó por medio de los estrados del Tribunal local. En ese sentido, sí consta en el expediente² que fue el doce de enero que se notificó sobre la sentencia impugnada por medio de estrados, además de que se debe considerar que este tipo de notificaciones surten efectos a las nueve horas del día siguiente al que fueron publicadas³, por lo que el plazo para la presentación del medio de impugnación corrió del catorce al diecisiete de enero. Se debe tener en cuenta que en el caso todos los días y horas son hábiles, porque el asunto está relacionado con un proceso electoral en curso. Por tanto, si la demanda fue presentada el último de los días señalados ante la Sala Regional Monterrey, resulta evidente su presentación oportuna.⁴
- (19) Respecto a la demanda de MORENA, consta en el expediente⁵ que se le notificó sobre la resolución en forma personal al referido partido el doce de enero, por lo que el plazo para la presentación del medio de impugnación transcurrió del trece al dieciséis de enero. En consecuencia, si la demanda se presentó ante la autoridad responsable el último de los días señalados, se considera que su presentación fue oportuna.

² Hoja 117 del cuaderno accesorio del expediente SUP-JRC-3/2023.

³ Esto, de conformidad con el artículo 36 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en materia político-electoral y de participación ciudadana para el estado de Coahuila de Zaragoza, el cual dice: Artículo 36. Las notificaciones en los medios de impugnación previstos en esta ley, surtirán sus efectos el mismo día en que se practiquen o se tengan hechas por disposición legal, con excepción de las que se hagan por lista, en cuyo caso surtirán efectos a las nueve horas del día siguiente al en que se publicó la lista.

⁴ De conformidad con la Jurisprudencia 43/2013, de rubro **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. SU PROMOCIÓN OPORTUNA ANTE LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN INTERRUMPE EL PLAZO**. Disponible en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 54 y 55.

⁵ Hoja 122 del cuaderno accesorio del expediente SUP-JRC-3/2023.



- (20) **5.3. Legitimación y personería.** Se satisfacen los requisitos señalados, porque los juicios los promueven MORENA y MC, por conducto de sus representantes ante el Consejo General del IEC, personería que, por una parte, fue acreditada y reconocida por el órgano jurisdiccional responsable y, por la otra, se acredita con el nombramiento respectivo.
- (21) **5.4. Interés jurídico y legítimo.** Los partidos actores cuentan – respectivamente– con un interés jurídico y con un interés legítimo. Por lo que respecta a MORENA, fue parte en la instancia local y alega que la resolución del Tribunal local es contraria a sus intereses y le causa una afectación directa, por lo que se actualiza su interés jurídico.
- (22) En relación con MC, si bien no fue parte ante la instancia local, en el artículo 41, párrafo segundo, Base I, de la Constitución federal, se establece que los partidos políticos tienen el carácter de entidades de interés público, lo que supone que se encuentran en una situación calificada para cuestionar la validez de los actos de autoridad en materia electoral. El reconocimiento constitucional de esta calidad permite sostener que –en principio– tienen interés para impugnar cualquier determinación que estimen contraria a los principios de constitucionalidad y legalidad, con la finalidad de buscar que prevalezca el interés público.
- (23) Así, de conformidad con la Jurisprudencia 10/2005⁶, los partidos políticos cuentan con un interés difuso para controvertir los actos de las autoridades que puedan llegar a afectar principios o intereses comunes de la sociedad, cuestión que se considera se actualiza en el caso concreto, pues MC acude a la jurisdicción alegando la afectación a los principios de legalidad y de equidad en la contienda.
- (24) **5.5. Definitividad.** Se satisface dicho requisito, ya que no existe otro medio para controvertir la resolución que se impugna. De tal forma que los juicios de revisión constitucional que aquí se analizan son la vía idónea para

⁶ De rubro ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR. Disponible en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 6 a 8.

controvertir la resolución del recurso de inconformidad dictada por el Tribunal local.

- (25) Asimismo, el presente medio de impugnación satisface los requisitos de procedencia establecidos en el artículo 86, párrafo 1, de la Ley de Medios.
- (26) **5.6. Señalar los artículos de la Constitución general que se estiman violados.** Este requisito se tiene satisfecho, ya que los partidos actores alegan que se violan diversos preceptos constitucionales, sustentados en los artículos 1, 7, 9, 14, 16, 17, 35, 39, 41 y 116 de la Constitución general, con lo cual basta para tenerlo por cumplido.⁷
- (27) **5.7. Que la violación reclamada sea determinante para el resultado de la elección.** Se considera que dicho requisito se cumple, en virtud de que en el supuesto de que cualquiera de los partidos actores alcanzara su pretensión, tal resolución podría tener un impacto en los actos que las precandidaturas únicas podrían realizar en el marco de las precampañas. En efecto, la exposición que estos podrían tener frente a la militancia de sus partidos y a la ciudadanía en la etapa de precampañas podría cambiar, dependiendo de la resolución que se adopte, lo cual tiene un impacto en las condiciones de participación en la elección en curso⁸.
- (28) **5.8. Que la reparación solicitada sea materialmente factible.** Se considera que se cumple con esta exigencia, puesto que la reparación resultaría material y jurídicamente posible, dado que la etapa de precampañas se encuentra en curso y concluye el doce de febrero.

⁷ Sirve de sustento a este razonamiento lo establecido en la Jurisprudencia 2/97, de rubro JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B) DE LA LEY DE LA MATERIA. Disponible en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 1, Año 1997, páginas 25 y 26.

⁸ Sirve de respaldo el criterio sostenido en la Jurisprudencia 15/2002, de rubro VIOLACIÓN DETERMINANTE EN EL JUICIO REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. SURTIMIENTO PARA TAL REQUISITO. Disponible en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003, páginas 70 y 71.



6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

- (29) En este apartado se expone la cadena impugnativa en la que se originó este asunto y se sintetizan los agravios formulados por los partidos promoventes, con base en lo cual se identificarán los problemas jurídicos a resolver y se precisará la metodología para su análisis.

6.1.1. Acuerdo IEC/CG/005/2023

- (30) MORENA presentó un escrito de consulta ante el Consejo General del IEC *-con carácter urgente dada la inminencia de las etapas del proceso electoral que están próximas a ocurrir-*, para que se le diera respuesta al siguiente planteamiento:

*En caso de que nuestro partido político registre una precandidatura única en la etapa de precampaña, **¿cuáles son los actos de precampaña que puede llevar a cabo en nuestro estado de Coahuila durante esa etapa del proceso electoral, tomando en cuenta lo establecido por la Sala Superior?***

- (31) El Consejo General del IEC respondió que: *“en el caso en que, dentro del proceso de selección interna de candidaturas de MORENA en Coahuila, o cualquier otro partido político que participe en un proceso electoral local en la entidad, **exista una sola persona precandidata, no podrá realizar actos de precampaña, en ninguna modalidad y bajo ningún concepto.***
- (32) *Asimismo, las personas precandidatas únicas no podrán realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas; la violación a esta disposición se sancionará con la negativa de registro para participar como precandidata y precandidato”.*
- (33) Para sustentar esta determinación, el Consejo General del IEC aplicó la norma contenida en el artículo 169, numeral 1, inciso f), del Código local

que dice: “cuando dentro de los procesos a que se refiere este artículo exista una sola precandidata o precandidato registrada o registrado, no podrá realizar actos de precampaña, en ninguna modalidad y bajo ningún concepto”.⁹

- (34) Por último, en relación con el precedente de esta Sala Superior (SUP- JRC-4/2022 y acumulados) al que hizo referencia MORENA en la consulta y en el que, a decir del referido partido, se analiza una disposición normativa de Oaxaca (similar a la de Coahuila) que el Tribunal local, por mandato de la Sala Superior, declaró su inaplicación, el Consejo General señaló que –en ese precedente– no se analizó la constitucionalidad y/o convencionalidad de alguna disposición legal similar a la de Coahuila, sino que se revocó la sentencia local, por no haberse pronunciado respecto a los efectos que le interesaban a la actora.

6.1.2. Consideraciones del Tribunal Local

- (35) En primer lugar, el Tribunal local se pronunció sobre la solicitud de inaplicación del artículo 169, numeral 1, inciso f), del Código local. Una vez determinado el parámetro de regularidad constitucional, el Tribunal local señaló que las legislaturas estatales tienen facultades para establecer las reglas en materia electoral que deberán observarse en las precampañas,

⁹ Artículo 169.

1. Al menos treinta días antes del inicio formal de los procesos internos para la selección de candidatos, cada partido político determinará, conforme a sus Estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate. La determinación deberá ser comunicada al Consejo General del Instituto dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación, señalando la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral estatal, distrital o municipal, o en su caso, de realización de la jornada comicial interna, conforme a lo siguiente:

[...]

f) Cuando dentro de los procesos a que se refiere este artículo exista una sola precandidata o precandidato registrada o registrado, no podrá realizar actos de precampaña, en ninguna modalidad y bajo ningún concepto. El partido de que se trate conservará y ejercerá sus derechos de acceso a radio y televisión, difundiendo mensajes genéricos en los que no podrá hacer mención, en forma alguna a la precandidatura única. La violación a lo anterior será sancionada en los términos de este Código.



de conformidad con el artículo 116, base IV, numeral j)¹⁰, de la Constitución general, lo cual, en el caso, se concretó en la disposición a analizar.

- (36) Consideró que eran infundados los agravios sobre que la norma es inconstitucional, al existir una antinomia entre la LEGIPE y el Código local, pues la antinomia requiere de la existencia de dos normas contrapuestas y –en el caso concreto– la LEGIPE no contenía una disposición contraria a la establecida en el Código local, por lo que esta tenía que interpretarse a la luz de los criterios de la Sala Superior
- (37) En segundo lugar, consideró infundado que la norma fuese inconstitucional, por no prever una sanción en caso de que se actualice la hipótesis normativa, porque la norma cuestionada establece que la infracción será sancionable en términos del Código local, siendo que los artículos 262, numeral 1, incisos a) y g), y 273, numeral 1, inciso c),¹¹ prevén un catálogo

¹⁰ Artículo 116.-

El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

IV.- De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando solo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;

[...]

¹¹ Artículo 262. 1. Constituyen infracciones de las y los aspirantes, precandidaturas y candidaturas de partido político a cargos de elección popular al presente Código: a) La realización de actos anticipados de precampaña o campaña; [...] g) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código. [...]

Artículo 273. 1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente: Respecto de las y los aspirantes, precandidatas y precandidatos, candidatas y candidatos o candidatas y candidatos independientes a cargos de elección popular: *i.* Con amonestación pública; *ii.* Con multa de hasta cinco mil unidades de medida y actualización; *iii.* Con la pérdida del derecho de la precandidatura infractora a ser registrada como candidatura, o en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo. Cuando las infracciones cometidas por aspirantes o precandidatas o precandidatos a cargos de elección popular sean imputables exclusivamente a aquéllos, no procederá sanción alguna en contra del partido político por el cual pretendan ser postuladas o postulados. En todo caso, el partido político conservará el derecho a sustituir a la precandidatura o candidatura sancionada.

de sanciones para el caso de incumplimiento de normas por parte de las precandidaturas y candidaturas.

- (38) Enseguida, el Tribunal local estableció que la prohibición contenida en el artículo 169, numeral 1, inciso f), del Código local era “conforme en sentido amplio al derecho de ser votado de los precandidatos”, aunado a que era armonizable con el principio de equidad.
- (39) Así, estableció que la referida prohibición únicamente debía entenderse aplicable en los casos en los que los actos de precampaña impliquen actos anticipados de precampaña o campaña, siendo que los precandidatos, en ejercicio de su libertad de expresión y de asociación, podían realizar actos de acercamiento con la militancia.
- (40) Por último, para justificar la constitucionalidad de la referida disposición, el Tribunal local trajo a colación el caso de la Acción de Inconstitucionalidad 85/2009, en la cual la SCJN validó una reforma electoral del estado de Baja California que contenía una prohibición similar a la prevista en la legislación de Coahuila.
- (41) Posteriormente, el Tribunal local analizó el agravio relativo a la ilegalidad de la respuesta dada por el IEC, el cual consideró parcialmente fundado por lo que respecta a la falta de exhaustividad, pues si bien el Código local establece una prohibición, la misma tenía que interpretarse a la luz de la línea de precedentes y jurisprudencias de la Sala Superior en torno a los actos que tienen permitidos realizar las precandidaturas únicas.
- (42) En ese sentido, sostuvo que, interpretando de manera conjunta la Jurisprudencia 32/2016¹², así como diversos precedentes¹³, las precandidaturas únicas tenían prohibido realizar actos de precampaña solo

¹² De rubro **PRECANDIDATO ÚNICO. PUEDE INTERACTUAR CON LA MILITANCIA DE SU PARTIDO POLÍTICO, SIEMPRE Y CUANDO NO INCURRA EN ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA.** Disponible en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 30, 31 y 32.

¹³ Adoptadas en las sentencias dictadas en los expedientes SUP-RAP-3/2012, SUP-REP-32/2016, SUP-JDC-1612/2016, SUP-JRC-6/2012, SUP-REP-53/2017, SUP-REP-11/2021 y SUP-REP-9/2021.



en la medida en que estos constituyeran actos anticipados de precampaña o campaña.

- (43) Por lo tanto, modificó la respuesta dada por el IEC a MORENA, para prever que los precandidatos únicos sí podrán hacer actos de acercamiento con su militancia, siempre y cuando no incurran en actos anticipados de precampaña y campaña.

6.1.3. Agravios de los partidos actores

- **Movimiento Ciudadano**

- (44) MC señala como único agravio el que la resolución impugnada vulnera los principios de legalidad y equidad en la contienda, porque la norma local establece una prohibición de realizar actos de precampaña en caso de precandidaturas únicas. Reclama que la interpretación realizada por el Tribunal local valida una simulación e, **implícitamente**, ignora esta prohibición.
- (45) Asimismo, considera que la interpretación del Tribunal local permite a un precandidato único, el cual es en realidad candidato de conformidad con el Estatuto de MORENA, realizar actos anticipados de campaña, lo que vulnera la equidad en la contienda.

- **MORENA**

- (46) MORENA alega que el artículo 169, numeral 1, inciso f), del Código local es inconstitucional y señala que el análisis realizado por el Tribunal local fue incorrecto, pues estableció un parámetro de regularidad constitucional impreciso y sesgado que no tuvo en consideración diversos instrumentos internacionales y disposiciones constitucionales, aunado a que la legislatura local se excedió en sus facultades, pues incluyó una prohibición no prevista en la LEGIPE.
- (47) Señala que la resolución impugnada es incongruente, ya que intenta armonizar la sanción prevista para los actos anticipados de precampaña y

campaña a la de realizar actos de precampaña, siendo que no hay una sanción prevista para la realización de actos de precampaña por parte de un precandidato único.

- (48) Asimismo, agrega que la precandidatura única, de conformidad con el Estatuto, queda sujeta a la aprobación de un órgano partidista interno, por lo que no resulta correcto, de conformidad con los precedentes de la Sala Superior, prohibir el acercamiento entre militantes.

6.1.4. Problemas jurídicos por resolver y metodología de estudio

- (49) De lo antes descrito, se concluye que el problema jurídico por resolver consiste en determinar si las precandidaturas únicas en el estado de Coahuila, de conformidad con la legislación local, los precedentes y la línea jurisprudencial de esta Sala Superior, pueden realizar actos de precampaña durante el periodo de precampaña, lo cual, necesariamente, implica pronunciarse sobre la constitucionalidad del inciso f) del párrafo 1 del artículo 169 del Código local. En ese sentido, esta Sala Superior analizará la constitucionalidad de la referida disposición y, posteriormente, se pronunciará sobre el resto de los agravios de los partidos actores, específicamente en torno a si es válida la interpretación adoptada por el Tribunal local, en el sentido de que es factible establecer como excepción a la prohibición el que las precandidaturas únicas puedan desarrollar actos de precampaña, siempre que no conlleven actos anticipados de campaña.

6.2. El artículo 169, numeral 1, inciso f), del Código local es constitucional

- (50) Esta Sala Superior considera que **no le asiste la razón** a MORENA, al reclamar que la prohibición contenida en el artículo 169, numeral 1, inciso f), del Código local es inconstitucional. Partiendo de la amplia libertad de configuración normativa que por mandato constitucional se otorga a las legislaturas estatales para establecer las reglas a las que deberán sujetarse las precampañas, se considera que con la prohibición se pretenden optimizar válidamente las condiciones de equidad en la contienda, siendo



que el impacto sobre otros valores constitucionales es mínimo. Por tanto, esta autoridad jurisdiccional no encuentra razones de peso para justificar una inaplicación de la prohibición legal.

- (51) En los siguientes párrafos se desarrollan las razones con base en las cuales se llega a esta conclusión.

6.2.1. Validez formal de la prohibición legal

- (52) Como se ha señalado, la norma en cuestión se trata de una regla para el desarrollo de la etapa de precampañas de los procesos electorales del estado de Coahuila e implica una obligación de no hacer. Esta Sala Superior no identifica una previsión constitucional que conlleve un parámetro exactamente aplicable en relación con la prohibición legal bajo análisis. Las únicas reglas a nivel constitucional relativas a las precampañas son las siguientes: *i)* el régimen sobre los tiempos de radio y televisión a los que tienen derecho los partidos políticos para la etapa de precampañas (artículo 41, base III, apartado A, incisos a) y b), de la Constitución general), y *ii)* el tiempo máximo de duración de las precampañas, tanto para las elecciones federales como para las locales (artículos 41, base IV, y 116, fracción IV, inciso j).
- (53) En tanto, el Constituyente Permanente delegó expresamente a las autoridades legislativas la potestad de establecer las reglas para las precampañas y las campañas electorales. Por una parte, en la base IV del artículo 41 se dice que la ley establecerá –de entre otras– las reglas para las precampañas, siendo que en la fracción XXIX-U del artículo 73 constitucional se reconoce la facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes generales que distribuyan las competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de procesos electorales; y, por otra, del artículo 116, fracción IV, inciso j), de la Constitución general, se desprende que **las constituciones y las leyes de los estados en materia electoral garantizarán, de conformidad con las bases del propio ordenamiento y de las leyes generales, que se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos.**

- (54) De lo anterior, se tiene que **la etapa de precampaña es una materia concurrente**, de modo que las entidades federativas pueden desarrollar y precisar las reglas al respecto, siempre y cuando se cumplan las pautas mínimas establecidas en la legislación general y que no se adopten medidas que las contravengan. Cabe precisar que en el artículo segundo transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia político-electoral, publicado el diez de febrero de dos mil catorce, se fijaron los contenidos mínimos de la ley general para regular los procedimientos electorales, de entre los cuales no se advierte ninguno que esté relacionado específicamente con la regulación de las precampañas.
- (55) Por tanto, en atención al principio de legalidad, se deben evaluar las reglas sobre las precampañas contenidas en la LEGIPE, a partir de lo cual se puede definir el margen de las entidades federativas para legislar al respecto. Esta Sala Superior advierte que las reglas sustantivas sobre las precampañas se encuentran en el Capítulo II (“De la Propaganda Electoral”) del Título primero (“De las Reglas Generales para los Procesos Electorales Federales y Locales”) del Libro quinto (“De los Procesos Electorales”), las cuales pueden sintetizarse en las siguientes: *i)* la definición de la “propaganda de precampaña” (párrafo 1 del artículo 211); *ii)* la obligación de que en las precampañas solo se empleen artículos utilitarios textiles (párrafo 2 del artículo 211); *iii)* la obligación de que la propaganda de precampaña señale expresamente, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato o precandidata de quien se promueve (párrafo 3 del artículo 211), y *iv)* la temporalidad en la que están obligados a retirar la propaganda electoral de precampaña (artículo 212).
- (56) En tanto, los preceptos del Capítulo II (“De los Procesos de Selección de Candidatos a Cargos de Elección Popular y las Precampañas Electorales”) del Título segundo (“De los Actos Preparatorios de la Elección Federal”), solamente son aplicables a los procesos electorales federales, en términos del párrafo 1 del artículo 223 del propio ordenamiento, por lo cual no fijan un parámetro a observar para la regulación de la etapa de precampañas con respecto a los procesos electorales locales. Ello refleja que, con



excepción de las reglas generales identificadas en el párrafo previo, **tanto la Constitución general como la LEGIPE otorgan una amplia deferencia a los órganos legislativos de las entidades federativas para diseñar la etapa de precampañas.**

- (57) De lo anterior se sigue que es válido que en las legislaciones estatales en materia electoral se establezcan las obligaciones, límites o prohibiciones que deben observar los partidos políticos y sus precandidaturas durante la etapa de precampañas. En ese sentido, **la prohibición contenida en el artículo 169, numeral 1, inciso f), del Código local es válida desde una perspectiva formal**, debido a que no contraviene directamente alguna de las bases sobre la materia contempladas en la Constitución general o en la LEGIPE, pues en estas no se establece de forma expresa un derecho incondicionado de las precandidaturas a desarrollar actos de precampaña, por lo cual está comprendido en el ámbito de lo que puede ser regulado por el órgano legislativo de la entidad federativa.
- (58) En efecto, como se desprende de la Constitución general, el Constituyente Permanente otorgó de manera expresa las facultades reglamentarias citadas a las legislaturas estatales, por lo que –en principio– la norma cuya constitucionalidad se cuestiona encuadra en el ejercicio de tal facultad. Para robustecer la validez constitucional de la disposición a la luz del principio de libertad configurativa de las entidades federativas, también es conveniente contrastar la referida norma con la LEGIPE.
- (59) La lógica detrás de este análisis descansa en el sistema de distribución de competencias que el constituyente permanente adoptó al aprobarse la reforma constitucional en materia político-electoral de dos mil catorce, en la que se optó por un modelo híbrido, en el cual se buscó generar condiciones homogéneas en los procesos electorales de todo el país, así como reservar cierto nivel de autonomía a las entidades federativas para realizar adecuaciones a sus modelos electorales para atender sus necesidades particulares.

- (60) Así, como se ha mencionado, la LEGIPE no prevé una prohibición para la realización de actos de precampaña por parte de las precandidaturas únicas, por lo que para determinar si la referida norma se ajusta a lo previsto por la LEGIPE es necesario entender cuál es el marco de actuación del que gozan las entidades federativas, al momento de homogenizar la legislación local con una ley general.
- (61) Como se mencionó, existen facultades expresas otorgadas por el Constituyente Permanente en favor de las legislaturas estatales en la materia relativa a la norma cuya constitucionalidad se controvierte, por lo que necesariamente la cuestión que este Tribunal Electoral debe definir es si las entidades federativas cuentan con facultades para establecer prohibiciones adicionales a las previstas en una ley general.
- (62) Esta Sala Superior considera que –efectivamente– las legislaturas estatales pueden establecer prohibiciones adicionales a las previstas en la ley general, pues ese tipo de medidas propiamente no materializan una contradicción o incongruencia con lo previsto en la LEGIPE.
- (63) En primer lugar, por la simple razón de que no existe contraste posible ante la ausencia de una norma en la ley general que pudiese resultar contradictoria; por ejemplo, mediante el reconocimiento expreso de un derecho incondicionado de las precandidaturas a realizar precampaña. En segundo lugar, porque el ejercicio de armonización que exige una ley general no implica la réplica de la legislación general, sino que las legislaturas estatales cuentan con facultades para desarrollar y ampliar los contenidos de estas, lo cual es congruente con el sistema de distribución de competencias inherente a un sistema federal.
- (64) Este tipo de aproximación permite que las legislaturas estatales puedan generar soluciones innovadoras o distintas a las previstas por la legislatura federal, siempre y cuando estas no sean contradictorias con lo previsto por la legislatura federal, la cual es la encargada de establecer las normas generales con las que se distribuyen las competencias correspondientes.



6.2.2. Validez material de la prohibición legal

- (65) Ahora bien, a pesar de la amplia libertad configurativa para fijar las reglas sobre la etapa de precampañas, cabe precisar que dicha libertad no es absoluta, pues debe ajustarse a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, ante la existencia de diversos principios constitucionales en materia electoral que deben garantizarse y que pueden verse impactados por la regulación de las precampañas. Por tanto, la validez de la prohibición legal bajo estudio también debe valorarse desde un enfoque material o sustantivo, en el que se dimensione su impacto en los distintos derechos y principios constitucionales que están involucrados.
- (66) En primer lugar, debe tenerse en cuenta el derecho al sufragio, en su dimensión pasiva tanto como en la activa, el cual está reconocido en el artículo 35 constitucional. De forma particularizada, en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 2 de la Ley General de Partidos Políticos se reconoce como un derecho político-electoral de la ciudadanía mexicana, en relación con los partidos políticos, **los de votar y ser votado para todos los cargos de elección popular dentro de los procesos internos de selección de candidaturas.**
- (67) Las precampañas son una fase en la que se determina qué persona será postulada por cierta plataforma electoral para contender por un cargo de elección popular, por lo que las condiciones en que se desarrolla pueden incidir en el ejercicio del derecho al voto de quienes participan en los procesos internos de selección de candidaturas y de la ciudadanía que le apoya.
- (68) De igual manera, debe considerarse que están involucradas las libertades de expresión y de reunión, reconocidas en los artículos 6.º y 9.º de la Constitución general; 13 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; puesto que los actos de precampaña implican un acto de comunicación (mediante expresiones, publicaciones, imágenes o propaganda) entre la persona precandidata y la militancia del partido político o de sus simpatizantes, con la finalidad de conseguir un respaldo para ser

postulada por un cargo de elección popular, lo cual puede comprender la celebración de actos que conlleven una reunión con esos fines políticos.

- (69) También cobra relevancia el derecho a la libertad de asociación en materia política, que es el sustento para la participación de los partidos políticos en los procesos de renovación de las autoridades representativas, reconocido en los artículos 9.º y 35, fracción III, de la Constitución general; y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- (70) En el texto constitucional se destaca el carácter de los partidos políticos como instrumentos para que la ciudadanía ejerza su libertad de asociación y sus derechos político-electorales. En el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 de la Constitución general se dispone que solamente las ciudadanas y ciudadanos pueden formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos. En el mismo precepto se identifica como una de las **finalidades** de estas instituciones “contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público”.
- (71) Al respecto, cabe destacar que el derecho a la libertad de asociación tiene una dimensión colectiva, que implica la libertad de autoorganización y autodeterminación para alcanzar los objetivos que se delinearon por los individuos al momento de la constitución del ente.¹⁴ En consecuencia, esta dimensión de la libertad de asociación habilita a los partidos políticos para adoptar las medidas orientadas al cumplimiento de sus fines, entre los que se encuentra, como se dijo, la participación en la integración de los órganos de representación política. En específico, en el inciso e) del párrafo 1 del artículo 23 de la Ley General de Partidos Políticos se establece como uno de sus derechos la **organización de los procesos internos para**

¹⁴ La Corte Interamericana ha determinado en relación con la libertad de asociación en materia laboral, razonamiento que puede aplicarse de manera análoga al ejercicio de ese derecho con fines político-electorales, que: “[e]n su dimensión social la libertad de asociación es un medio que permite a los integrantes de un grupo o colectividad laboral alcanzar determinados fines en conjunto y beneficiarse de los mismos”. Corte IDH. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de marzo de 2005. Serie C N.º 121, párr. 71.



seleccionar y postular candidaturas en las elecciones, lo cual debe entenderse como una dimensión de su autodeterminación.

- (72) Por su parte, de los artículos 41, 116 y 134 de la Constitución general se desprende el principio constitucional de equidad en la contienda. El mandato de equidad, en su sentido más amplio, exige que se adopten medidas orientadas a establecer un piso mínimamente parejo entre los participantes de la contienda electoral. Ello implica que se garantice a todos los partidos y candidaturas el acceso a los medios que les permitan ser competitivos en la elección, de modo que tengan una verdadera posibilidad de obtener el triunfo.
- (73) Asimismo, desde otra perspectiva, este principio consiste en la adopción de reglas que tengan el objeto de evitar que algunos de los participantes del proceso electoral obtengan ventajas indebidas sobre los demás. Ante la falta de condiciones mínimas de equidad en la elección, no se estaría garantizando que el derecho a ser votado se ejerza de manera efectiva. **Cabe aclarar que el principio de equidad en materia electoral no exige un trato idéntico entre todos los contendientes.**
- (74) En otras palabras, la ciudadanía tiene el **derecho a ser electa en condiciones de equidad** frente a los demás participantes. Por lo anterior, las autoridades estatales tienen el deber de diseñar e implementar un sistema electoral que asegure condiciones mínimas de competitividad y equidad entre los contendientes.¹⁵
- (75) El planteamiento de MORENA para reclamar la inconstitucionalidad del artículo 169, numeral 1, inciso f), del Código local parte de la premisa de que se restringen injustificadamente los derechos que fueron tomados en

¹⁵ Lo desarrollado es acorde a diversos estándares internacionales que son orientadores en la materia. En el lineamiento 2.3.a.iii. del Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, se establece que debe garantizarse la igualdad de oportunidades entre partidos y candidatos, lo cual comprende la financiación pública de los partidos y de las campañas. Por otro lado, la Declaración de Criterios para Elecciones Libres y Justas (*Declaration on Criteria for Free and Fair Elections*), del Consejo Interparlamentario de la Unión Interparlamentaria, establece, en el numeral 3, párrafo 3, que toda persona, en lo individual o junto con otros, tiene el derecho a realizar campaña en una base equitativa con otros partidos políticos, incluyendo al que forme parte del Gobierno existente.

cuenta por esta Sala Superior al adoptar el criterio que dio origen a la Jurisprudencia 32/2016, de rubro **PRECANDIDATO ÚNICO. PUEDE INTERACTUAR CON LA MILITANCIA DE SU PARTIDO POLÍTICO, SIEMPRE Y CUANDO NO INCURRA EN ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA.**

- (76) A reserva de profundizar más adelante en las particularidades de los casos con los que se ha consolidado la línea jurisprudencial de esta Sala Superior, en este punto cabe destacar que la valoración de la propia Jurisprudencia 32/2016 permite identificar la existencia de dos modelos sobre las reglas de precampaña en relación con las precandidaturas únicas: *i)* el primero, en el cual en la normativa aplicable no se prevé una prohibición expresa de realizar actos de precampaña por parte de las precandidaturas únicas, y *ii)* un segundo modelo, como el dispuesto por el órgano legislativo de Coahuila, en el que se prohíbe expresamente que las precandidaturas únicas desarrollen una precampaña.
- (77) En relación con el primer modelo, esta Sala Superior consideró que, ante la ausencia de una prohibición expresa y con el objetivo de brindar la tutela más amplia a los derechos humanos involucrados (observancia del principio pro persona en relación con las libertades de expresión y de reunión; y con los derechos político-electorales), se debía permitir que las precandidaturas únicas realizaran actos de precampaña, bajo la condición de que no incurrieran en actos anticipados de campaña.
- (78) En este criterio se toma como una premisa esencial la relativa a que las restricciones a los derechos humanos deben establecerse mediante una ley en sentido formal y material¹⁶, por lo que ante la ausencia de una prohibición

¹⁶ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha aplicado el principio de legalidad al estudiar presuntas violaciones de derechos políticos, en las que ha sostenido que: *i)* este principio exige que la restricción esté “claramente” establecida en ley; *ii)* el Estado debe definir mediante ley y “de manera precisa” los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y *iii)* el principio de legalidad no se cumple cuando la ley “no permite un claro entendimiento del proceso por parte de los ciudadanos y de los órganos electorales y favorece su aplicación arbitraria y discrecional mediante interpretaciones extensivas y contradictorias que restringen indebidamente la participación de los ciudadanos”. Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrs. 172; *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo,



expresa en la legislación aplicable no era viable fijarla mediante una integración normativa, pues ello sería contrario a lo ordenado por el artículo 1.º constitucional. Por tanto, ni siquiera bajo el argumento de ampliar la protección de un principio rector en materia electoral, como el de equidad, es jurídicamente viable restringir los demás derechos involucrados si no existe un mandato legal que lo prevea explícitamente.

- (79) Como se señaló, ese modelo se inclina por reconocer un mayor margen para ejercer las libertades de expresión y de reunión, así como de los derechos político-electorales de la persona precandidata y de la militancia o simpatizantes del partido político, pero eso no significa que sea la única regulación admisible en la democracia constitucional mexicana.
- (80) En ese sentido, desde que entró en vigor con su publicación en el *Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza*, el primero de agosto de dos mil dieciséis, en el Código local se previó de forma expresa una prohibición de realizar actos de precampaña dirigida a las precandidaturas únicas. Siguiendo el postulado del legislador racional, se considera que el Congreso de Coahuila optó por un modelo distinto al Federal y al de otras entidades federativas, con el objetivo de optimizar o priorizar otros valores constitucionales que estimó de mayor relevancia, así como para reducir determinadas malas prácticas que podrían afectar cuestiones como la integridad de una elección. Se puede inferir que en esa decisión tomó en cuenta la línea jurisprudencial de esta Sala Superior y sus implicaciones, ante lo cual consideró necesario establecer expresamente la prohibición de que las precandidaturas únicas desplieguen actos de precampaña.
- (81) Si bien del análisis del procedimiento legislativo que antecedió la creación de esta norma no es posible identificar su justificación, esta Sala Superior considera que mediante el modelo adoptado en la legislación de Coahuila se persiguen al menos los siguientes fines: *i)* optimizar el mandato de equidad en la contienda, al evitar una mayor exposición de la imagen y voz de una precandidatura única, que dispone en su totalidad de los recursos y

Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrs. 206 y 212.

prerrogativas del partido político, reconociendo la posibilidad de que trasciendan a la ciudadanía en general; lo anterior, en comparación con el resto de las precandidaturas que se encuentren en una genuina disputa interna, orientada a definir a la persona que será postulada; *ii)* privilegiar que la etapa de precampaña se utilice exclusivamente para los fines para los que está creada, consistente en el desarrollo de un proceso interno de selección de candidaturas en el que participan las personas interesadas en competir por un cargo de elección popular, de forma que se reduzca el riesgo de que sea empleada como una campaña anticipada encubierta, y *iii)* incentivar que los partidos políticos desarrollen auténticos y democráticos procesos internos de selección de candidaturas, en lugar de optar por un procedimiento de selección directa u otro tipo de estrategias que tengan por resultado el registro de una precandidatura única.

- (82) Adicionalmente, se considera que un modelo como el adoptado en el estado de Coahuila no afecta de forma innecesaria o desproporcionada al resto de los derechos humanos involucrados. En relación con el derecho al sufragio, se considera que no se ve afectado en ninguna de sus dos dimensiones (pasiva y activa), porque se parte de que la precandidatura única tiene el respaldo del partido político para ser registrada ante la autoridad electoral, de modo que será la que participe en la fase de campañas electorales (siempre que cumpla con los requisitos legales y no sea sujeta a una sanción), en la cual podrá desplegar todos los actos jurídicamente admisibles para conseguir el respaldo de la ciudadanía.
- (83) Por tanto, el que una precandidatura única no participe en la etapa de precampañas objetivamente no impacta en sus condiciones de participación y en las posibilidades de obtener el triunfo en la elección, pues esa fase no está diseñada para buscar el voto de la ciudadanía. Incluso está estrictamente prohibida la realización de conductas que conlleven actos anticipados de campaña.
- (84) La incidencia sobre las libertades de expresión y de reunión también es mínima, debido a que será en la etapa de campañas electorales en la que se podrán desplegar todos los actos de proselitismo, que es el periodo en



el que debe salvaguardarse con mayor vigor la libre circulación de ideas con la finalidad de que el electorado pueda formar libremente su convicción sobre quién es la mejor opción para ocupar el cargo en cuestión. En la etapa de precampañas solo es posible la interacción entre las precandidaturas y la militancia o autoridades de los partidos políticos, siendo que es legítima su limitación, tratándose de una precandidatura única, puesto que se presupone que ya cuenta con el respaldo de la mayoría de quienes integran al partido y, por ende, no es indispensable el despliegue de actos proselitistas en ese momento.

- (85) Por último, en sentido estricto, no hay una incidencia sobre la libertad de autodeterminación del partido político, puesto que el registro de una precandidatura única es –precisamente– el resultado de la estrategia o del proceso interno de selección que diseñó e implementó. Como un referente, es un hecho notorio que en los últimos procesos electorales MORENA ha organizado encuestas dirigidas a su militancia y a la ciudadanía de forma previa a la etapa de precampañas, con base en las cuales se registra a la persona con el mayor respaldo como una precandidatura única, por lo que –en la fase de precampañas– en realidad no desarrollan un proceso interno de selección, con independencia de que el registro esté sujeto a la ratificación de la Comisión Nacional de Elecciones.¹⁷
- (86) Las ideas desarrolladas se refuerzan con la determinación de la SCJN en la Acción de Inconstitucionalidad 85/2009, la cual constituye un criterio vinculante para esta Sala Superior. En el asunto, se cuestionó la validez, de entre otros, de los artículos 216 y 221 de la entonces vigente Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California, que establecían:
- a) Para que los partidos políticos pudieran otorgar autorización a sus militantes o simpatizantes para realizar actividades proselitistas de precampaña, es necesario que existan dos o más precandidatos en busca de su nominación a un cargo de elección popular;

¹⁷ También es un hecho notorio que, en las elecciones en las que MORENA ha registrado una precandidatura única, la Comisión Nacional de Elecciones siempre ha realizado la ratificación, por lo que la práctica consistente refleja que solo se trata de una formalidad.

- b)** Quienes sean designados como candidatos en forma directa, sin que medie un proceso democrático de selección interna, no pueden realizar actos o propaganda de precampaña electoral

(87) La SCJN consideró que las referidas normas eran constitucionales, en atención a las siguientes consideraciones:

- La condicionante para realizar actos de proselitismo o propaganda, consistente en la existencia de dos o más precandidaturas, no afecta el derecho de voto, toda vez que el ciudadano que se ubique en el supuesto de precandidatura único o candidatura designada de modo directo no tiene que contender al interior de su partido político para obtener la calidad de candidato o candidata.
- Permitir actos o propaganda en la fase de precampaña de candidaturas electas en forma directa o de precandidaturas únicas sería inequitativo para las precandidaturas de los demás partidos que sí deben someterse a un proceso democrático de selección interna; aunado a que podría generar una difusión o proyección de su imagen previamente a la fase de campaña.
- Las normas impugnadas no restringen la prerrogativa de los partidos políticos de utilizar el tiempo oficial en radio y televisión, pues tienen expedito su derecho para acceder a estos medios de comunicación, a efecto de difundir, de manera institucional, sus procesos de selección interna de candidaturas; es decir, a generar información sobre el proceso.

(88) En ese sentido, se puede asumir que las razones que subyacen a la prohibición prevista en el Código local es la de proteger la equidad de la contienda y evitar que una persona que en la práctica es la candidata, si bien formalmente aun es precandidata, tenga una exposición anticipada con



respecto al resto de los competidores que sí se someten a un proceso interno.

- (89) Esta Sala Superior comparte las conclusiones a las que arribó la SCJN en el caso mencionado, pues resulta razonable que una precandidatura única tenga prohibido realizar actos de precampaña, hasta en tanto inicie el periodo de campañas.
- (90) Asimismo, se considera que la prohibición establecida en el artículo que se estudia persigue una finalidad legítima consistente en evitar que los precandidatos únicos tengan una sobreexposición anticipada respecto del resto de personas precandidatas que sí tienen que competir al interior de sus partidos.
- (91) En ese sentido, de ningún modo puede considerarse que la referida disposición invada competencias de la Legislatura federal, pues el propósito de esta es maximizar la protección de un principio constitucional indispensable para el buen curso y legitimidad de los procesos electorales.
- (92) De esta manera, al no haber razones de suficiente peso para considerar la inconstitucionalidad de la prohibición bajo estudio, se concluye que las legislaturas estatales pueden decidir libremente si adoptan un modelo en el que se permite a las precandidaturas únicas realizar una precampaña; o bien, uno en el que se prohíba.
- (93) Con base en las consideraciones desarrolladas, se estima que el artículo 169, numeral 1, inciso f), del Código local también es constitucional desde una perspectiva material, por lo cual **no le asiste la razón** a MORENA en torno a esta cuestión.

6.3. Es válida la interpretación que llevó a cabo el Tribunal Local de la prohibición expresa en el artículo 169, numeral 1, inciso f) del Código local a la luz de la línea jurisprudencial de esta Sala Superior

- (94) Una vez que se ha establecido que la porción normativa cuestionada es constitucional, es necesario analizar si fue correcta la conclusión a la que

llegó el Tribunal local en la que, por medio de una interpretación de dicha norma y de los precedentes de esta Sala Superior, sostuvo que existía la posibilidad de que una precandidatura única tenga acercamiento con la militancia.

- (95) En efecto, el Tribunal local consideró que resultaba aplicable la prohibición contenida en el artículo 169, numeral 1, inciso f), del Código local. Sin embargo, estableció que tal norma era una regla general, mientras que la permisibilidad establecida en la Jurisprudencia 32/2016, relativa al acercamiento a la militancia era la excepción a esa regla, siempre quedando condicionada la actuación de las precandidaturas únicas a: *i)* que su precandidatura estuviera sujeta a un proceso de ratificación, y *ii)* no realizar actos anticipados de precampaña o campaña, de modo que trasciendan a la ciudadanía y, por lo tanto, generen situaciones de inequidad en la contienda.
- (96) A juicio de esta Sala Superior esta interpretación resulta válida, porque busca armonizar la prohibición contenida en la legislación local, junto con los distintos derechos político-electorales, tanto de las precandidaturas como de la militancia, a partir de una interpretación sustentada en el principio pro persona, que atiende lo ordenado en el segundo párrafo del artículo 1.º constitucional, en el sentido de que “[l]as normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia” (interpretación conforme en sentido amplio).
- (97) Ha sido criterio de esta Sala Superior que las precandidaturas gozan, en todo tiempo, de los derechos fundamentales de libertad de expresión, reunión y asociación. Si bien estos derechos pueden ser limitados, resulta necesario que esa limitación esté debidamente justificada.
- (98) Así, se ha sostenido que la restricción relativa a que una candidatura electa mediante designación directa o una precandidatura única esté impedida



SUP-JRC-2/2023 Y SUP-JDC-3/2023 ACUMULADOS

para desplegar actos de proselitismo durante la precampaña es proporcional, porque al interior de su partido político no existe una contienda para obtener la calidad de candidata.

- (99) Sin embargo, también ha sostenido que cuando se está frente a procesos internos que, a pesar de carecer de una contienda electiva, sí requieren de una votación y ratificación por parte de un colegio electoral partidista, las precandidaturas únicas pueden interactuar o dirigirse a la militancia y a quienes integran los órganos electorales del partido político, a fin de estar en posibilidad de ser ratificadas y designadas como candidatas. Al respecto, la única restricción es que ese acercamiento o interacción no genere una exposición tal que se traduzca en una ventaja indebida¹⁸.
- (100) Asimismo, se ha sostenido que los mensajes que emita la o el precandidato único a la militancia o a quienes integran el órgano interno que le ratificará son válidos, siempre y cuando estén dirigidos a informar el proceso de designación de la candidatura, dando a conocer, de entre otros aspectos, el método a seguir, las personas que están involucradas en la selección y, en general, se debe informar respecto del proceso de designación¹⁹.
- (101) De esta forma, y dado que durante la etapa de precampaña los partidos políticos ejercen sus prerrogativas de acceso a tiempos de radio y televisión para la difusión de sus procesos internos de selección de candidaturas, resulta factible que las precandidaturas únicas accedan también a ellas, dado que la ley no distingue entre qué tipo de candidaturas pueden o no aparecer en las prerrogativas del partido político del que se trate. En estos casos, se insiste, la única limitante es que esos tiempos se utilicen para difundir los procesos internos de selección de candidaturas y que no se difundan mensajes que generen inequidad en la contienda.
- (102) Ahora bien, en primer lugar, en el inciso f) del numeral 1 del artículo 169 del Código local se establece que cuando en los procesos electorales exista

¹⁸ Véase la sentencia SUP-REP-159/2017.

¹⁹ Véase la sentencia SUP-REP-53/2017.

una sola precandidatura registrada, no podrá realizar **actos de precampaña**, en ninguna modalidad y bajo ningún concepto.

- (103) Según el artículo 168, numeral 3, de este mismo código, se entienden por **actos de precampaña** “las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que las precandidatas y precandidatos se dirigen a las y los afiliados o simpatizantes o al electorado en general del Instituto político en cuyo proceso de selección interno participa, con el objeto de obtener su respaldo para ser postulado como candidata o candidato a un cargo de elección popular”.
- (104) La segunda parte del artículo 169, numeral 1, inciso f), señala que “[e]l partido de que se trate conservará y ejercerá sus derechos de acceso a radio y televisión, difundiendo mensajes genéricos en los que no podrá hacer mención, en forma alguna a la precandidatura única”.
- (105) Finalmente, el numeral 3 de ese mismo artículo especifica que “[l]os partidos políticos harán uso del tiempo de radio y televisión que conforme a la Constitución General, la Ley General y este Código les corresponda para la difusión de sus procesos de selección interna de candidaturas a cargos de elección popular, de conformidad con las reglas y pautas que determine el Instituto Nacional. **Las precandidatas y los precandidatos debidamente registrados podrán acceder a radio y televisión exclusivamente a través del tiempo que corresponda en dichos medios al partido político por el que pretenden ser postulados**” (énfasis añadido).
- (106) De lo anterior, se desprende lo siguiente:
- i)* Las y los precandidatos únicos, en principio, no pueden llevar a cabo actos de precampaña. Esto, como ya se señaló, no resulta contrario a los parámetros de control constitucional y, en principio, resulta válido por los motivos señalados anteriormente.
 - ii)* En el ejercicio de sus prerrogativas de tiempos de radio y televisión, el partido político que tenga registrada una precandidatura única no podrá hacer mención de ella.



- iii)* Las y los precandidatos debidamente registrados, **sin distinción**, podrán acceder a los tiempos de radio y televisión que correspondan al partido político por el que pretenden ser postulados.
- (107) Lo anterior, resulta consistente con los parámetros y estándares desarrollados por esta Sala Superior. En efecto, tal y como se señaló previamente, los precedentes de este Tribunal han establecido que, durante la fase de precampañas, las y los precandidatos tienen derecho de acceder a radio y televisión, en el tiempo que corresponda a sus partidos políticos, sin que se haga una distinción entre tipo de precandidaturas. Es decir, sin que se distinga si se trata de una precandidatura electa mediante designación directa o una precandidatura única. Por lo que, con base en el principio general de derecho “donde la ley no distingue no se debe distinguir”, se ha concluido **que todas y todos los precandidatos tienen, en principio, la posibilidad de aparecer en las prerrogativas del partido político del que se trate.**
- (108) De lo hasta aquí expuesto, se tiene que: *i)* las precandidaturas únicas no pueden llevar a cabo actos de precampaña, pero cuando estén sujetas a un proceso de ratificación, sí pueden dirigirse a la militancia y a las personas involucradas en su ratificación, y *ii)* las precandidaturas únicas sí pueden hacer uso de las prerrogativas de radio y televisión de sus partidos.
- (109) Sin embargo, esta posibilidad no es absoluta y está limitada a que los mensajes que emita: *i)* están destinados a informar respecto del proceso de designación y, por lo tanto, *ii)* no pueden llevar a cabo actos anticipados de campaña ni incurrir en ventajas indebidas que generen una inequidad en la contienda.
- (110) Por tanto, para esta Sala Superior la interpretación que llevó a cabo el Tribunal local permite armonizar todos los principios y valores que se encuentran involucrados en esta controversia, atendiendo a una interpretación sustentada en el principio pro persona, con la que se maximizan las condiciones para el ejercicio de los derechos humanos y se

preserva la salvaguarda al principio de equidad en la contienda, en términos del segundo párrafo del artículo 1.º constitucional. En ese sentido, con este criterio no se desatiende el criterio asumido por la SCJN en la Acción de inconstitucionalidad 85/2009, **sino que a partir de una interpretación pro persona se integra una excepción a la prohibición general ante la identificación de condiciones bajo las cuales se justifica la participación activa de las precandidaturas únicas durante la etapa de precampañas.**

- (111) En efecto, la prohibición de que una precandidatura única lleve a cabo actos de precampaña se entiende cuando dicha persona no tiene la necesidad de contender, al interior de su partido político, por su candidatura. Como ya se señaló previamente, esta es una de las razones principales por las cuales, tanto este Tribunal como la SCJN, han considerado que esta restricción es –en principio– válida.
- (112) Sin embargo, cuando la precandidatura única está todavía sujeta a un proceso de ratificación, derivado del propio diseño de designación del partido político, entonces cobra sentido que pueda tener un acercamiento e interacción con la militancia y con las personas que participan en el proceso de ratificación. Esto, porque lo que busca la precandidatura es asegurar que se le ratifique como candidata de ese partido político y, por tanto, debe poder generar un consenso y suficiente apoyo al interior de su partido político para alcanzar su ratificación.
- (113) De lo contrario, se estaría generando una restricción que podría llegar a afectar los derechos político-electorales de la persona precandidata, pues debe poder generar los suficientes consensos y apoyos para ser ratificada, de forma que impedirle esto podría restringir injustificadamente sus derechos.
- (114) De un análisis del marco normativo aplicable, así como de los precedentes de esta Sala Superior, se desprende lo siguiente:



SUP-JRC-2/2023 Y SUP-JDC-3/2023 ACUMULADOS

- En principio, las precandidaturas únicas no pueden llevar a cabo **actos de precampaña**; es decir, no pueden llevar a cabo reuniones públicas, asambleas, marchas y, en general, actos en los que se dirigen a las y los afiliados o simpatizantes del instituto político en cuyo proceso de selección interno participa, con el objeto de obtener su respaldo para ser postulado como candidata o candidato a un cargo de elección popular. Esto, porque al ser una precandidatura única no se encuentra sujeta a un proceso de selección interna. En estos casos, los tiempos de radio y televisión que utilicen los partidos políticos no podrán hacer mención de su precandidatura única.
- No obstante, **cuando la candidatura única esté sujeta a un proceso de ratificación**, la o el precandidato único sí podrá:
 - Dirigirse a la militancia y a las quienes estén involucradas en el proceso de ratificación de su candidatura, siempre y cuando esto no implique actos anticipados de campaña o no genere una inequidad en la contienda electoral;
 - Tanto el partido político que registre a una precandidatura única, como las y los propios precandidatos únicos, pueden hacer uso de las prerrogativas de tiempos de radio y televisión que le correspondan al partido político, con las únicas limitantes consistentes en que:
 - Los mensajes estén dirigidos a informar respecto del proceso de designación; y
 - La o el precandidato no emita mensajes que generen inequidad en la contienda.

(115) Por lo tanto, para esta Sala Superior fue correcta la interpretación que adoptó el Tribunal local, porque integra la prohibición prevista en la legislación local, con los precedentes de esta Sala Superior. Con ello, se garantiza la protección al principio de equidad en la contienda, priorizado por la legislación local, pero también se evita una incidencia injustificada sobre los derechos de las y los precandidatos únicos a la libertad de expresión y de asociación, además de los derechos político-electorales, en su vertiente pasiva.

- (116) Por las razones desarrolladas, se llega a la determinación de que el agravio de MC es **infundado**, porque el Tribunal local no inaplicó implícitamente el artículo 169, numeral 1, inciso f) del Código local, sino que lo interpretó a la luz de los derechos y principios involucrados y, sobre todo, a la luz de la línea jurisprudencial de esta Sala Superior.
- (117) A juicio de este Tribunal, la decisión del Tribunal local no implicó una inaplicación del artículo cuestionado, sino una interpretación que busca generar una armonía entre todos los valores, principios y derechos que se encuentran involucrados en esta controversia.
- (118) Asimismo, los agravios de MORENA que cuestionaban la constitucionalidad del referido artículo y solicitaban su inaplicación devienen **infundados**, por lo que respecta a las afectaciones al derecho de libertad de expresión, asociación y al principio de autodeterminación de los partidos políticos, así como el relativo al ejercicio excesivo de reglamentación del legislador coahuilense.
- (119) Como fue explicado en los apartados anteriores, las legislaturas estatales cuentan con libertad configurativa para establecer las reglas de precampaña que más se ajusten a sus necesidades y particularidades, siempre y cuando ellas no sean contrarias a la LEGIPE.
- (120) Asimismo, el agravio relativo a que el referido artículo es inconstitucional al no prever una sanción es **inoperante**, pues se trata de un agravio reiterativo que fue contestado por el Tribunal local en el sentido de declararse infundado, conclusión que esta Sala Superior comparte porque la referida norma remite a un catálogo de sanciones previsto en los artículos 262, numeral 1, incisos a) y g), y 273, numeral 1, inciso c), del Código local.
- (121) Por último, es **inoperante** el agravio de MORENA en torno a que el precandidato único todavía queda sujeto a la aprobación de un órgano interno de MORENA y que, por lo tanto, debe de tener derecho a realizar actos de acercamiento con su militancia.



SUP-JRC-2/2023 Y SUP-JDC-3/2023 ACUMULADOS

- (122) El motivo de dicha inoperancia radica en que, tal y como lo desarrolló el Tribunal local y se desarrolla en esta ejecutoria, en efecto, las precandidaturas únicas que estén sujetas a un proceso de ratificación pueden tener un acercamiento con su militancia, en términos de lo previsto en la Jurisprudencia 32/2016. Sin embargo, MORENA pretende hacer ver que existe una incongruencia entre lo sostenido en el artículo 169, numeral 1, inciso f) del Código local, con lo sostenido en la Jurisprudencia 32/2016, lo cual –como ya se desarrolló previamente– no existe.
- (123) Así, a pesar de que la intención de MORENA es que se declare inconstitucional el artículo referido, lo cierto es que, con el razonamiento sostenido por el Tribunal local y confirmado por esta Sala Superior, dicho partido alcanza su pretensión, en el sentido de que su precandidatura única puede celebrar actos de acercamiento con la militancia, en los términos precisados en esta ejecutoria y que son consistentes con lo sostenido en los precedentes de esta Sala Superior.
- (124) En ese sentido, se debe **confirmar** la resolución impugnada.

7. RESUELVE

PRIMERO. Se acumula el Juicio de Revisión Constitucional con número de expediente **SUP-JRC-3/2023** al **SUP-JRC-2/2023**.

SEGUNDO. Se **confirma** la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, dictada en el expediente **TECZ-JE-09/2023**.

NOTIFÍQUESE, como en Derecho corresponda.

Devuélvanse, en su caso, las constancias pertinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron, por xxxxxx de votos, las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe, así como de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

PROYECTO