

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-13/2016

**RECORRENTE:** PARTIDO  
REVOLUCIONARIO  
INSTITUCIONAL

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

**MAGISTRADA PONENTE:** MARÍA  
DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

**SECRETARIOS:** JOSÉ EDUARDO  
VARGAS AGUILAR Y ENRIQUE  
MARTELL CHÁVEZ

Ciudad de México, a dieciséis de febrero dos mil dieciséis.

**SENTENCIA**

Que **confirma** el “ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR LAS MEDIDAS CAUTELARES A QUE HUBIERE LUGAR, FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/9/2016, POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA POR PARTE DE ENRIQUE SERRANO ESCOBAR, PRECANDIDATO A GOBERNADOR DEL ESTADO DE CHIHUAHUA DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL” emitido el once de febrero de dos mil dieciséis, mismo que quedó identificado con la clave **ACQyD-INE-7/2016**.

**RESULTANDO**

**I. Antecedentes.** De las constancias del expediente y de las afirmaciones del recurrente, se advierten los datos relevantes siguientes:

**1. Presentación del escrito de denuncia.** El nueve de febrero de dos mil dieciséis, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, escrito de queja signado por el representante del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de ese propio Instituto, mediante el cual solicito el dictado de una **medida cautelar**, derivado de la difusión en radio y televisión de los promocionales denominados BI01 con número de clave RV00099-16 (versión televisión) y RA00133-16 (versión radio), en los que, se denunció la indebida promoción de Enrique Serrano Escobar en su carácter de precandidato del Partido Revolucionario Institucional a la gubernatura del Estado de Chihuahua, al hacer uso indebido de la pauta.

Cabe señalar que el referido curso se registró con la clave de expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/9/2065.

**2. Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias.** El once de febrero de dos mil dieciséis, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral emitió la determinación que se controvierte en la presente instancia, a través de la cual resolvió lo siguiente:

“...

**ACUERDO**

**PRIMERO.** Se declara **procedente** la adopción de medida cautelar solicitadas, con relación a la difusión de los promocionales de radio y televisión intitulados BI01 con números de clave RV00099-16 (versión televisión) y RA00133-16 (versión radio), en términos de los razonamientos expuestos en el considerando TERCERO.

**SEGUNDO.** En apego a lo manifestado en el considerando **TERCERO** se ordena a las concesionarias de radio y televisión que estén en el supuesto del presente Acuerdo que **de manera inmediata** (en un plazo que no podrá exceder las veinticuatro horas contadas a partir de la

notificación de esta determinación), suspendan la difusión de los promocionales BI01 con números de clave RV00099-16 (versión televisión) y RA00133-16 (versión radio).

**TERCERO.** En apego a lo manifestado en el considerando TERCERO, se ordena al Partido Revolucionario Institucional, que en el término de **seis horas** contadas a partir de la notificación de esta determinación, sustituya ante la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral el material denominado BI01 con números de clave RV00099-16 (versión televisión) y RA00133-16 (versión radio), requiriéndole además, envíe prueba del cumplimiento de la presente resolución, a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en un plazo no mayor a veinticuatro horas siguientes a su realización, apercibiéndole que en caso de no realizar la sustitución, la misma será realizada por la autoridad competente, conforme a lo previsto en el artículo 65 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

**CUARTO.** Se instruye a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, realice las acciones necesarias tendentes a notificar el contenido del presente acuerdo a los concesionarios de radio y televisión con audiencia en el estado de Chihuahua, así como al Partido Revolucionario Institucional para los efectos del punto resolutivo anterior, y que informe a los integrantes de esta Comisión las medidas realizadas con dicho fin y sus resultados, así como retirar del portal de internet de este Instituto Nacional Electoral la información relativa al spot denunciado, de manera inmediata.

...

## **II. Recurso de Revisión del Procedimiento Especial**

**Sancionador.** De las constancias de los expedientes se desprende lo siguiente:

### **1. Interposición del Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador.**

Inconformes con lo anterior, el trece de febrero de dos mil dieciséis, el Partido Revolucionario Institucional, a través de su representante suplente ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso el medio que nos ocupa.

### **2. Remisión del Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador.**

El trece de febrero del dos mil dieciséis, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el oficio

número INE-UT/STCQyD/13/2016, signado por el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual remitió el expediente INE-RPES-6/2016, formado entre otros documentos, con la demanda original del recurso de revisión anotado en el punto que antecede, así como con copia certificada del expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/9/2016, junto con el informe circunstanciado a que se refiere el artículo 18 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**3. Integración, registro y turno a Ponencia.** Por acuerdo del catorce del mismo mes y año, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar, registrar y turnar a la Ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa el expediente SUP-REP-13/2016.

**4. Radicación, admisión, cierre de instrucción y formulación del proyecto de sentencia.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora determinó radicar el expediente anotado en su Ponencia; admitirlo al estimar satisfechos los requisitos para su procedencia; tener por rendido el informe circunstanciado; y, al estimar que el expediente se encuentra debidamente integrado, determinó cerrar la instrucción y, por consecuencia, ordenó formular el proyecto de resolución que conforme a Derecho procede.

#### **CONSIDERANDO**

**PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.**

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en lo

dispuesto en los artículos 41, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador promovido a fin de impugnar el **“ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR LAS MEDIDAS CAUTELARES A QUE HUBIERE LUGAR, FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/9/2016, POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA POR PARTE DE ENRIQUE SERRANO ESCOBAR, PRECANDIDATO A GOBERNADOR DEL ESTADO DE CHIHUAHUA DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL”**, de once de febrero de dos mil dieciséis, registrado bajo la clave **ACQyD-INE-7/2016**, mediante el cual dicha autoridad determinó declarar procedentes las medidas cautelares solicitadas respecto a la difusión de los promocionales de radio y televisión denunciados, lo que en concepto del hoy recurrente es contrario, en esencia, a los principios de constitucionalidad y legalidad.

**SEGUNDO. Estudio de procedencia.**

Se tienen por satisfechos en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en estudio, los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1; 45; 109; y 110, párrafo 1, de la Ley General del

Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

**1. Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable y, en la misma, se hace constar el nombre del recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; se formula la precisión que estima conveniente en torno a las pruebas y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve.

**2. Oportunidad.** La demanda se presentó dentro del plazo de cuarenta y ocho horas a que se refiere el artículo 109, párrafo 3, de la Ley General aplicable, en atención a lo siguiente:

De conformidad con las constancias de autos, se tiene que el partido político Revolucionario Institucional fue notificado del Acuerdo impugnado, por medio del oficio **INE-UT/1338/2016** suscrito por el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral y que está fechado el once de febrero de dos mil dieciséis.

De acuerdo con el sello de recepción asentado por la representación del partido político Movimiento Ciudadano ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el oficio con el acuerdo que antecede se le notificó, a las catorce horas con cuarenta y seis minutos del once de febrero de dos mil dieciséis<sup>1</sup>.

Por tanto, el plazo de cuarenta y ocho horas transcurrió de las catorce horas con cuarenta y siete minutos del once de febrero del

---

<sup>1</sup> Constancia consultable a foja 148 del expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/9/2016, cuya copia certificada obra en el expediente en que se actúa.

dos mil dieciséis, a las catorce horas con cuarenta y seis del trece de febrero siguiente.

En consecuencia, se determina que si la demanda del medio de impugnación en estudio, se presentó ante la autoridad responsable a las doce horas del trece de febrero del dos mil dieciséis, entonces es dable concluir que el medio de impugnación en estudio se planteó oportunamente.

**3. Legitimación y personería.** Los requisitos señalados están satisfechos, toda vez que el recurrente es un partido político nacional a través de su representante acreditado ante el mencionado Consejo General, quien interpone el medio de impugnación respectivo.

**4. Interés jurídico.** El recurrente impugna una determinación de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, a través de la cual se declararon procedentes las medidas cautelares solicitadas en el escrito de denuncia presentado por el Partido Acción Nacional el día nueve de febrero del año en curso, lo cual, según aduce el recurrente, atenta en su perjuicio contra la normativa constitucional y electoral vigente, ya que los promocionales cuya difusión se ordenó suspender, en su concepto, indebidamente, corresponden al ejercicio legítimo de su prerrogativa en materia de radio y televisión.

**5. Definitividad.** El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la ley no prevé algún otro recurso o juicio que deba ser agotado previamente a la tramitación del presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador para alcanzar su respectiva pretensión.

**TERCERO. Naturaleza de las medidas cautelares.**

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 tratan 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.

Este criterio ha sido reconocido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J.21/98, Publicada en la página 18, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, marzo de 1998, que es del tenor literal siguiente:

**“MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE**

**LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.** Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a las resultas del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.

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 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, de conformidad con la jurisprudencia transcrita, 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.

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 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.

Como se puede observar de todo lo anteriormente explicado, entonces que la ponderación de los valores tutelados que justifican los posicionamientos de las partes en conflicto, así como la valoración de los elementos probatorios que obren en el expediente, se convierte en una etapa fundamental para el examen de la solicitud de medidas cautelares, toda vez que cuando menos se deberán observar las directrices siguientes:

- a)** Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.
- b)** Justificar el temor fundado de que ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia.

- c)** Ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adopte.
- d)** Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y, si presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.

Sólo de esta forma, la medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales: evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados. Todo ello para que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.

Ahora bien, es inconcuso que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es la autoridad competente para el dictado de medidas cautelares entre otras, en la materia de radio y televisión, vinculadas con la difusión de propaganda política o político-electoral, en términos de los artículos 41, base III y 134, párrafo octavo, de la Constitución General de la República; así como 162, párrafo 1, inciso e), 163, párrafo 1, 459, párrafo 1, inciso b), 468, párrafo 4 y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por consecuencia, según lo arriba explicado, a la autoridad electoral administrativa le corresponde, en un principio, examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción denunciada, para evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos

electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la ley aplicable.

Razón por la cual, la autoridad competente también deberá ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, justificando la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida cautelar que se dicte o motivando las razones por las cuales aquélla se niegue. En consecuencia, en ambos casos deberá fundar y motivar si la conducta denunciada trasciende los límites del derecho o libertad que se considera violado y, si presumiblemente, se ubica o no en el ámbito de lo ilícito.

Sustenta lo antes señalado, la tesis de jurisprudencia 26/2010 de esta Sala Superior, cuyo tenor es:

**“RADIO Y TELEVISIÓN. REQUISITOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR.** De la interpretación sistemática de los artículos 52, 368, párrafo 8, y 365, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que, en el procedimiento especial sancionador, el órgano competente puede ordenar, como medida cautelar, la suspensión de la transmisión de propaganda política o electoral en radio y televisión, a fin de evitar la vulneración de los principios rectores en materia electoral; daños irreversibles que pudieran ocasionarse a los actores políticos y, en general, la afectación de bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente, para que sea dable, en su oportunidad, el cumplimiento efectivo e integral de la resolución que se pronuncie. Por ello, el órgano facultado, al proveer sobre dicha medida, deberá examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia; de igual forma, ponderará los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificará la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de dicha medida; entre otros aspectos, tendrá que fundar y motivar si la difusión atinente trasciende los límites que reconoce la libertad de expresión y si presumiblemente se ubica en el ámbito de lo ilícito, atendiendo desde luego, al contexto en que se produce, con el objeto de establecer la conveniencia jurídica de decretarla; elementos que indefectiblemente deben reflejarse en la resolución adoptada, a fin de cumplir con la debida fundamentación y motivación exigida por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Explicado todo lo anterior, se procede a contestar los agravios hechos valer por el partido recurrente.

**CUARTO. Estudio de fondo.**

El Partido Revolucionario Institucional solicita, en esencia, que se revoque el acuerdo **ACQD-INE-7/2016** recaído en el expediente de queja **UT/SCG/PE/PAN/CG/9/2016**, al considerar que el mismo se encuentra indebidamente fundado y motivado.

Por tanto se tiene que, la pretensión del recurrente consiste en que se revoque el acuerdo impugnado y que, por ende, se dejen sin efectos las medidas cautelares otorgadas por la autoridad responsable a través de las cuales ordenó a las concesionarias de radio y televisión con cobertura en el actual proceso electoral ordinario que se celebra en el Estado de Chihuahua suspender, de manera inmediata, la difusión del promocional denominado BI01 con número de clave RV00099-16 (versión televisión) y RA00133-16 (versión radio), así como la sustitución del material correspondiente.

La causa de pedir radica destacadamente en que, en su concepto, la resolución impugnada se encuentra indebidamente fundada y motivada, pues, según exponen, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral emitió su determinación a partir de una inexacta aplicación e interpretación de la legislación aplicable.

Por tanto, la *litis* en el presente asunto se constriñe a establecer si, como sostienen los recurrente, la autoridad responsable vulneró el mencionado principio jurídico en su detrimento, o si, por el contrario, el acto impugnado se encuentra ajustado a derecho.

Los motivos de inconformidad hechos valer en la especie, son en esencia los siguientes:

**a) Infringe** el derecho del partido político al uso de las prerrogativas de radio y televisión para que sus precandidatos realicen actos de precampaña, pues restringe injustificadamente el derecho de su precandidato único a realizar actos de esa índole;

**b)** Infringe el principio de exhaustividad, en atención a que la responsable no analizó el caso a la luz de la normativa interna del Partido Revolucionario Institucional y de la forma en que dicha prerrogativa fue hecha valer en similares procesos internos de selección de candidatos llevados a cabo por parte del propio instituto político.

Al respecto, señalan que la autoridad responsable no analizó las condiciones especiales que revisten al procedimiento de selección de candidatos del Partido Revolucionario Institucional en el actual proceso electoral que se celebra en el Estado de Chihuahua.

**c)** El principio de obligatoriedad de las sentencias dictadas por los órganos judiciales, en su calidad de precedentes jurisdiccionales, mismos que al ser violentado se viola en sí mismo el principio de congruencia.

Con base en los planteamientos antes referidos, los recurrente contradicen la conclusión a la que arribó la responsable, bajo la apariencia del buen derecho, en el sentido de que los promocionales denunciados pueden poner en riesgo el principio de equidad de la elección de Gobernador del Estado de Chihuahua, dado que considera que no se puede limitar a su precandidato de realizar actos de precampaña, toda vez que el proceso de elección requiere de la votación y ratificación por parte de los delegados, por lo que tales actos de precampaña no

generan un posicionamiento o ventaja indebida en el proceso electoral en perjuicio del principio rector de equidad.

Refiere que en el Estado de Chihuahua los precandidatos únicos si tienen derecho a acceder a la radio y televisión en la fase precampaña, de conformidad con el artículo 92, fracción f) de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.<sup>2</sup>

Por tanto considera que, en el caso la aparición del precandidato está dirigida a informar a la opinión pública el proceso interno de selección del candidato que se desarrolla, por lo tanto es conforme a derecho.

Refiere que el mensaje transmitido, tiene como finalidad hacer del conocimiento a los delegados a la convención estatal del Partido Revolucionario Institucional, el método de selección de candidato a gobernador, las personas que están involucradas en la selección y la plataforma política, toda vez que será electo por tres mil quinientos cincuenta y ocho delegados que son quienes conformaran la convención estatal de delegados.

En otro motivo de inconformidad, refiere que los precandidatos pueden aparecer en spots de radio y televisión, así como que la prerrogativa es derecho exclusivo de los partidos políticos

Finalmente refiere que la aparición de un precandidato único en los promocionales de radio y televisión transmitidos en precampaña, no implica por sí sólo, inobservancia a la legislación electoral, pues la irregularidad dependerá, del mensaje que comunique y su efecto y transcendencia. En ese sentido considera que la responsable no analiza el contenido del promocional y en

---

<sup>2</sup> Artículo 92

1. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

f. Precandidato único, al ciudadano registrado internamente por un partido político y habilitado mediante aviso al Instituto Estatal Electoral para realizar actos de precampaña o proselitismo, aun y cuando no exista contienda interna, a fin de postularse como candidato de un partido político a un cargo de elección popular;

consecuencia considera que se vulnera el principio de exhaustividad.

**Estudio de los motivos de inconformidad.**

Por razones de método, el estudio de los agravios se realizará de manera conjunta, dada la estrecha vinculación que guardan todos los planteamientos expuestos, sin que dicha circunstancia cause afectación jurídica a los recurrente, pues, de conformidad con el criterio sustentado por la Sala Superior en la jurisprudencia de rubro **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**, la forma y el orden en el que se analicen los agravios no pueden originar, por sí mismos, alguna lesión jurídica al justiciable, dado que lo trascendental consiste en que se estudien todas las alegaciones que se hacen valer en el medio de impugnación.

Al respecto esta Sala Superior considera que son **infundados** los agravios expuestos por los recurrente, pues, contrariamente a lo que aducen, el estudio bajo la apariencia del buen derecho o de aparente ilicitud que realizó la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral se encuentra apegado a derecho, dado que del análisis del contenido y de las circunstancias de difusión de los promocionales de radio y televisión denunciados se advierte la existencia de elementos que, **de modo preliminar, permiten concluir que pudieron poner en riesgo el principio de equidad de la elección de Gobernador del Estado de Chihuahua**, de ahí que se estime que el acuerdo combatido está debidamente fundado y motivado.

En primer lugar caber señalar que, esta Sala Superior ha sostenido en diversas ejecutorias, como por ejemplo el **SUP-REP-**

1/2016<sup>3</sup>, que en los sistemas democráticos cuyos representantes populares son electos mediante un sistema de competencia, en el cual se someten a consideración de la ciudadanía los diversos postulados, programas, idearios y principios, para que ésta elija entre el abanico de posibilidades que se presenta, es necesario que dicha competencia se lleve a cabo en condiciones de equidad; es decir, que desde el momento del inicio del proceso electoral y hasta su conclusión, los participantes en el proceso deben ser tratados en igualdad de circunstancias.

Al respecto, se ha detallado que si bien el principio de equidad en la contienda tiene como objeto mediato la tutela del derecho de los contendientes de contar con la misma oportunidad de obtener el voto ciudadano, lo cierto es que su finalidad última está dirigida a que la decisión que tomen los electores se encuentre libre de influencias indebidas, como podría ser, entre muchos otros ejemplos, a través de la exposición excesiva o desmesurada de uno de los contendientes en determinada elección en relación con el resto de las alternativas políticas que contienden en ella.

Esto implica, entre otras cuestiones, que las autoridades electorales –administrativas y jurisdiccionales– deben asegurar que todos los participantes en un proceso electoral estén situados en una línea de salida equiparable y, desde esa lógica, sean tratados durante el transcurso de la contienda electoral de modo equilibrado, lo que, dicho de otro modo, se traduce en que debe procurarse –en la medida de lo posible– evitar que, so pretexto de la aparente observancia de las reglas previstas en la legislación aplicable, algún precandidato, candidato, partido político o coalición se coloque en una posición de predominio o ventaja

---

<sup>33</sup> Resuelto por unanimidad de votos en la sesión pública de seis de enero de dos mil dieciséis.

indebida respecto de ciertos contendientes electorales en detrimento del principio de equidad de la elección.

La observancia del citado principio de equidad abarca múltiples aspectos del proceso electoral, entre ellos, el relativo a los procedimientos de selección de candidatos que se llevan a cabo al interior de los partidos políticos, pues en esta etapa del proceso las violaciones al referido principio constitucional se pueden presentar en dos vertientes:

**a) Al interior del instituto político** en el que se lleva a cabo la precampaña, como puede ser, por ejemplo, si ante una multiplicidad de precandidatos el partido político de que se trate no garantiza una plataforma pareja de competencia entre los diversos contendientes para representarlo a través de una determinada candidatura, o

**b) Entre los diversos partidos políticos que compiten en la elección**, cuando, por ejemplo, alguno de los contendientes de determinado partido se posiciona de manera indebida –lo que puede realizarse, con conductas contrarias a lo establecido en las disposiciones jurídicas aplicables o a través de un ilícito atípico (fraude a la ley o abuso de un derecho)– frente al resto de los competidores de los demás partidos políticos contendientes, pues, de ese modo, estaría obteniendo una ventaja indebida que, eventualmente, podría incluso ser determinante en el resultado de la elección.

En ese sentido, debe destacarse que en los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular la difusión de actos de propaganda en radio y televisión, así como la distribución de esos tiempos, son elementos que cobran

relevancia de cara al principio de equidad en la contienda, pues a través de los medios de comunicación masiva se logra el posicionamiento de la figura de los contendientes, por lo que, de actualizarse una violación a dicho principio, ello puede trascender al resultado de la elección. Lo anterior, pues dada su naturaleza y forma de difusión, la radio y televisión tienen un alto alcance y grado de penetración en el auditorio, integrado en su mayoría por ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

Al respecto, se estima que las autoridades electorales al tramitar y resolver procedimientos especiales sancionadores en los que se denuncie, precisamente, la violación al principio de equidad derivado de la realización de actos anticipados de campaña –que busquen posicionar a algún contendiente frente al electorado y no frente a la militancia de un determinado partido político– potencialmente “disfrazados” de actos de precampaña, deben tener un especial cuidado en analizar el contexto de difusión de la propaganda denunciada, así como el contenido de la misma, pues, sólo de esa forma se estará en condiciones de determinar la naturaleza del acto de proselitismo que es objeto de queja –de precampaña o de campaña–, así como su posible impacto en el principio de equidad en la contienda.

Siguiendo la misma lógica, si en un procedimiento con las características detalladas en el párrafo precedente la autoridad competente para pronunciarse sobre la solicitud de medidas cautelares determina, al analizar la apariencia del buen derecho del acto de proselitismo llevado a cabo durante la etapa de precampañas puede producir por vía de resultado (*con independencia de si esa es o no la intención de quien la produce*) que la difusión de la trayectoria, logros, imagen, voz, plataforma ideológica, etcétera de un precandidato (*ya sea por el contenido*

*de la propaganda o por los mecanismos empleados para su difusión) pueda razonable y previsiblemente proyectarse más allá del universo de electores que determinarán la suerte o ratificación de su precandidatura al interior del partido, ello es suficiente para otorgar la medida cautelar, dada la naturaleza de ese tipo de medidas y, particularmente, por su elemento del *periculum in mora*, es decir, ante el temor fundado de que mientras se resuelva el fondo del procedimiento se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.*

En tal circunstancias, a juicio de esta Sala Superior, se advierte que la autoridad responsable en el presente asunto, realizó un estudio preliminar que la condujo a considerar acertadamente que, bajo la apariencia del buen derecho, existían elementos suficientes que justificaron el temor fundado de que se estuviera frente a un uso indebido del pautado en radio y televisión que corresponde al Partido Revolucionario Institucional en el Estado de Chihuahua que, a la postre, podría traducirse en una violación al principio de equidad de la elección de Gobernador de dicha entidad federativa.

En efecto, del análisis de la resolución impugnada se advierte que la autoridad responsable se basó en los siguientes argumentos para declarar procedente la solicitud de adoptar medidas cautelares:

En primer lugar, en el apartado denominado “*CONCLUSIONES PRELIMINARES*” la responsable tuvo por acreditada la existencia y contenido del material denunciado; afirmó que los promocionales estaban difundiéndose al momento en que dictó dicho acuerdo; detalló que la selección y postulación del candidato del Partido Revolucionario Institucional a Gobernador de Chihuahua sería a través del procedimiento de convención de delegados, y precisó

que Enrique Serrano Escobar fue registrado como precandidato único para ocupar dicha candidatura, lo que invocó como hecho notorio.

Asimismo que la elección interna se va a llevar a cabo el próximo trece de marzo.

Inmediatamente después, la Comisión de Quejas y Denuncias elaboró una introducción doctrinal en torno a la naturaleza de las medidas cautelares a partir de diversos criterios judiciales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por esta Sala Superior.

Enseguida, procedió a realizar un análisis del caso concreto, para lo cual, en las fojas 14 y 15 de su acuerdo, describió el contenido de los promocionales de televisión y radio, respectivamente, y concluyó que reúnen las siguientes características:

- a)** Se trata de propaganda alusiva a la precandidatura a Gobernador de Chihuahua de Enrique Serrano Escobar, postulado por el Partido Revolucionario Institucional;
- b)** El promocional denunciado alude a temas vinculados con las raíces y el esfuerzo de Enrique Serrano Escobar por salir adelante, lo que lo consolidó como hombre de experiencia para ser precandidato a gobernador por el Estado de Chihuahua, y
- c)** De ambos promocionales se advertía que la propaganda señalaba que se encontraba dirigida a los Delegados de la Convención Estatal del Partido Revolucionario Institucional, y que Enrique Serrano Escobar se ostenta con la calidad de precandidato de dicho partido político.

Posterior a ello, estableció que resulte procedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas. Tomando en cuenta los siguientes elementos:

Que Enrique Serrano Escobar estaba registrado como precandidato único del Partido Revolucionario Institucional a Gobernador de Chihuahua.

Lo anterior, lo tuvo acreditado del requerimiento hecho al Partido Revolucionario Institucional, así como de diversas notas publicadas en internet, donde se señala el citado registro.

Que de acuerdo a la convocatoria respectiva, se advertía que el plazo establecido para el registro de precandidatos a Gobernador había fenecido, por tanto era válido suponer que no existían otros precandidatos dentro de dicho proceso.

Que el procedimiento de elección era por medio de la convención de delegados.

De igual forma que no pasaba inadvertido que se había presentado un convenio de coalición entre los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Del Trabajo y Nueva Alianza, donde se asentó que sería Enrique Serrano Escobar a quien postularían como candidato a gobernador de dicha entidad.

Asimismo que la difusión de los promocionales denunciados, conforme a la orden de transmisión, sería hasta el once de marzo del presente año, en periodos discontinuos.

En tales condiciones la Comisión estableció que, **debía concederse la medida cautelar solicitada**, a fin de evitar alguna afectación o daño irreparable al principio de equidad de la

contienda, atendiendo a los fines de la etapa de precampañas o procesos de selección de candidatos al interior de los partidos políticos.

En ese sentido, razonó que bajo la apariencia del buen derecho, la difusión de la propaganda denunciada en radio y televisión no se circunscribe a un plano interno del partido político por el que contiene, es decir, no se limita o dirige exclusivamente a los delegados de la convención estatal del Partido Revolucionario Institucional, sino que dicha difusión trasciende más allá de la democracia interna del partido y se proyecta ante la ciudadanía en general, lo que podría atentar contra los fines de las precampañas y, por lo tanto, trastocar la equidad de la contienda.

Señaló también que, si bien era cierto que Enrique Serrano Escobar, en su calidad de precandidato único del Partido Revolucionario Institucional requería ser ratificado por la Convención de Delegados, del mencionado partido político en Chihuahua no era suficiente para poder justificar la transmisión de dichos promocionales, de manera general y con impacto en la ciudadanía, pues al haberse difundido en radio y televisión escapaban de la esfera interna de una elección intrapartidista a un cargo de elección popular.

En ese sentido, consideró que el mencionado candidato único no puede realizar una difusión masiva en radio y televisión de su precandidatura única dirigida a la ciudadanía en general, pues dicha situación corresponde a otra etapa del proceso, por lo que, en la precampaña, su promoción debe dirigirse exclusivamente a los integrantes del órgano electivo al interior de su partido político, o bien, a los sectores, organizaciones y al movimiento territorial del partido político que constituyen las instancias previas, de las cuales surgen los correspondientes delegados.

Por lo tanto, argumentó que el hecho de que el precandidato único se encuentre sujeto a ratificación de un órgano partidista para obtener la candidatura a Gobernador de Chihuahua no justifica la difusión masiva de sus promocionales en radio y televisión, pues ello lo consideró desproporcionado atendiendo a la finalidad que persigue.

Al respecto, para apoyar sus consideraciones citó diversos criterios emitidos por la Sala Superior en el **SUP-JRC-169/2011** y **SUP-RAP-3/2012**, por el Instituto Nacional Electoral en el acuerdo **INE/CG345/2015**, así como por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad **85/2009**.

De igual forma se señaló que tal criterio era congruente con lo sostenido por la Comisión responsable en el acuerdo **ACQyD-INE-232/2015**, de veintinueve de diciembre de dos mil quince y que fue confirmado por esta Sala Superior al resolver el expediente **SUP-REP-1/2016**.

Respecto a este último punto, se tiene que la responsable atendió las consideraciones vertidas por esta Sala Superior al respecto.

Esto es, consideró la autoridad responsable que bajo la apariencia del buen derecho se tiene que en los procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular en el supuesto de precandidato único, no es válido su posicionamiento más allá de los vinculados al proceso interno de selección intrapartidista, tomando en cuenta la diferencia de que existan dos o más precandidatos que se encuentren participando en la contienda interna, supuesto en el que sí podrían aparecer y realizar actos de precampaña y difundir su propaganda de precampaña, en los tiempos de radio y televisión administrados por el Instituto Nacional Electoral.

Por tanto, se estableció que, en el caso concreto está justificada la adopción de las medidas cautelares solicitadas por el partido político denunciante, máxime que, a juicio de esta Sala Superior, el principio de equidad es un principio rector de la materia electoral que debe ser garantizado incluso en la etapa de precampaña.

Con base en ello se desestima lo alegado por los recurrente en torno a que la responsable violentó en su perjuicio el principio de exhaustividad, pues analizó la solicitud de adoptar medidas cautelares a la luz de las circunstancias del caso y, especialmente, a partir del contenido de la propaganda denunciada y de la naturaleza de la precandidatura única, así como de los aspectos relevantes del proceso interno de selección de candidatos por convención de delegados previsto en la normativa interna del Partido Revolucionario Institucional.

Lo anterior, pues si bien existe un criterio mayoritario aislado (SUP-REP-41/2015 y acumulado), lo cierto es que no conforma jurisprudencia o tesis aprobada por unanimidad de votos y que, por tanto, su aplicación debe analizarse en el contexto de cada caso y valorando, en el supuesto de existir, otros precedentes que, atendiendo a las características particulares, resulten en una protección más amplia de los principios constitucionales que rigen la materia electoral, atendiendo al carácter preventivo de las medidas cautelares.

Por ende, no le asiste razón a los recurrente cuando sostienen que en la especie resultaba obligatorio que la responsable ajustara su determinación al criterio emitido por la Sala Superior en el citado fallo, dado que el análisis de las circunstancias particulares de difusión de los promocionales objeto de denuncia

en el caso amerita un examen diverso a la luz de las particularidades del presente asunto.

A partir de la apuntada consideración cobra relevancia que la autoridad responsable invocara el criterio sostenido por este órgano jurisdiccional al resolver el juicio de revisión constitucional electoral **SUP-JRC-169/2011**,<sup>4</sup> en el que se estableció que lo razonable es que el precandidato único se limite a difundir su propuesta y plan de trabajo con el inequívoco propósito de obtener el voto favorable de los Delegados, o bien, de los miembros del partido que participan en los procesos previos en los que se designan o eligen a los mismos.

Aunado a ello, debe señalarse que en la citada ejecutoria se dispuso que no es jurídicamente permitido que el precandidato único realice reuniones, entrevistas y demás actividades masivas en espacios públicos que tengan por objeto promover su imagen personal ante la ciudadanía o el electorado en general, toda vez que esos destinatarios son totalmente ajenos al mecanismo de elección de candidatos a través de la Convención de Delegados, cuando se registra una sola precandidatura.

Para llegar a esta conclusión, la Sala Superior destacó la coincidencia entre lo sustentado por este órgano jurisdiccional y lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad **26/2003** y **85/2009**, en cuanto a que las precampañas se ciñen exclusivamente a los procedimientos internos de selección de candidatos al seno de la

---

<sup>4</sup> La determinación se dictó por mayoría de votos el veintinueve de junio de dos mil once, en el juicio promovido por la "Coalición Unidos Podemos Más" en contra de la resolución de veinticuatro de junio del mismo año, emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, por virtud de la cual se declaró infundada la queja presentada por el Partido de la Revolución Democrática contra Eruviel Ávila Villegas, otrora candidato a Gobernador postulado por la Coalición "Unidos por ti" integrada por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, por la supuesta realización de actos anticipados de campaña.

organización interna de los partidos políticos, y cuyas características principales son la promoción de diversas postulaciones de militantes o simpatizantes de un partido político, con el único objeto de elegir de entre ellos, a los candidatos que habrán de representar al instituto político de que se trate en una contienda electoral para la elección de cargos de elección popular.

Al respecto, en dicha ejecutoria se estimó que si únicamente se presenta un precandidato al proceso de selección interna de un partido político o, se trata de un candidato electo mediante designación directa, en principio resulta innecesario el desarrollo de un procedimiento de precampaña pues no se requiere de promoción de las propuestas al interior del instituto político de que se trate al estar definida la candidatura para el cargo de elección popular de que se trate, pues ello obedece a que los procesos electorales deben regirse por los principios rectores que prevé la Constitución federal, por lo que un proceso de precampaña con un solo precandidato o candidato electo por designación directa, vulneraría la igualdad del proceso comicial para la elección constitucional a cargos de elección popular, pues ello generaría que dicho candidato inicie anticipadamente su campaña electoral en relación con el resto de los contendientes.

La interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en la normativa aplicable al caso<sup>5</sup> llevó a la Sala Superior a concluir que, en principio, no es válido que se desarrollen procesos de precampaña con un precandidato único o candidato designado en forma directa **que trasciendan a la ciudadanía**, pues el objeto principal de los procedimientos de elección interna de los partidos políticos es justamente la elección de la propuesta de un

---

<sup>5</sup> Artículos 41, fracciones I y IV, así como 116, fracción IV, inciso j), de la Constitución General de la República vigente al momento de dictarse la ejecutoria; 12, párrafo 11, de la Constitución Política del Estado de México y, 144 A, 144 B, 144 C, 144 D y 144 F del Código Electoral de la referida entidad federativa,

precandidato que represente al instituto político en una elección constitucional, lo que supone necesariamente la existencia de diversas propuestas para que, de conformidad con lo previsto en la normatividad partidista respectiva, los electores del partido político de que se trate puedan elegir de entre distintas opciones.

En ese sentido, se consideró que en el supuesto de que un precandidato único **realice actos de precampaña que trasciendan al conocimiento de la comunidad** y cuya finalidad consista en solicitar el voto ciudadano a favor de un candidato, para acceder a un cargo de elección popular, publicitar sus plataformas electorales o programas de gobierno, o bien, posicionar su imagen frente al electorado, **puede llevar a concluir que se trata de actos anticipados de campaña**, pues tales actos constituyen una ventaja frente al resto de los contendientes que se encuentran en una contienda interna en su respectivo partido político, con lo que se vulnera el principio de igualdad, rector de los procesos electorales.

La Sala Superior estimó que el criterio general que impide a los precandidatos y precandidatas únicas realizar actos de precampaña debe aplicarse de conformidad con la naturaleza jurídica y reglas de los procedimientos internos de elección de candidatos de los partidos y coaliciones políticas, atendiendo a las particularidades que rodean a cada caso, a efecto de cumplir con la prohibición apuntada a partir de un análisis integral de cada asunto. En el caso analizado en la sentencia referida, la Sala Superior advirtió que el registro de un precandidato único no tuvo como consecuencia su nominación o postulación automática, sino que requirió de un acto posterior consistente en su aprobación por parte de los delegados presentes en la Convención, mediante votación económica –tal como acontece en la presente ocasión–.

Esto es, en ese asunto, conforme con las reglas indicadas, el registro de un aspirante único a candidato no aseguraba a éste que sería electo como candidato, ya que su precandidatura estaba sujeta a una etapa posterior de escrutinio por parte de los delegados de la Convención, respecto de la idoneidad de su perfil y la conveniencia de su candidatura, lo que les permitiría contar con elementos para votar en favor o en contra de la postulación sometida a su consideración.

También advirtió que la atribución de votar a favor o en contra de la o las precandidaturas registradas recaía en un órgano que garantiza cierta representatividad y pluralidad dentro del partido (en ese caso, integrado por consejeros políticos nacionales y estatales, los delegados de los sectores, organizaciones y del movimiento territorial, así como los electos en asambleas electorales territoriales).

Esa situación especial, derivada de la naturaleza y reglas específicas del procedimiento interno de elección, llevó a la Sala Superior a concluir que en el caso de la postulación del precandidato cuestionado **sí estaba justificada la realización de actos de precampaña, toda vez que no bastaba con su registro como precandidato único para lograr la postulación correspondiente**, sino que requería de una votación favorable la cual se consigue con la difusión y exposición de ideas y propuestas por parte de quien busca ser postulado, máxime que en la Convocatoria respectiva se estableció expresamente que el precandidato único tenía el derecho de expresar en la Convención su programa de trabajo y propuesta para darlas a conocer y lograr el respaldo de los delegados.

Sin embargo, en dicha ejecutoria se consideró que las acciones que llevaran a cabo los precandidatos únicos para obtener la nominación como candidatos se acotaban a que ese tipo de actos:

*i)* Se realizaran dentro de los tiempos y formas establecidas en la ley y en la normativa partidaria conducente, y

*ii)* Tuvieran como única finalidad lograr la aprobación de su candidatura por parte del órgano partidario competente para ello, lo que supone que los actos de precampaña debieron circunscribirse a ese ámbito y dirigirse exclusivamente a los integrantes de ese órgano, o bien, a los sectores, organizaciones y al movimiento territorial del partido político que constituyen las instancias previas, de las cuales surgen los correspondientes delegados.

En virtud de lo anterior, la Sala Superior indicó que el proceso de designación de un candidato en el interior de los partidos políticos debe ser transparente o público, hacía la militancia; sin embargo, se debe hacer un ejercicio de ponderación para determinar si entre esa necesidad de proscribir la opacidad y la preservación de condiciones de igualdad en la contienda electoral, no se trata de una situación abusiva, por lo que concluyó que deben presentarse condiciones que aseguren la coexistencia pacífica o armónica de dichos principios constitucionales (transparencia e igualdad en la contienda electoral).

En ese orden de ideas, esta Sala Superior sostuvo que el derecho de realizar precampaña se limita a dar a conocer la propuesta del precandidato a un universo cerrado de destinatarios (los delegados en quienes recae la determinación final sobre la

aprobación o no de la candidatura respectiva), de lo que se sigue que cualquier otro acto de precampaña cuya realización, contenido o efectos que se consideren fuera del supuesto indicado, no puede estimarse jurídicamente permitido, porque ello implicaría un posicionamiento indebido frente al electorado, en contravención con la prohibición general.

De esa manera, la Sala Superior consideró que los precandidatos deben adecuar su precampaña a efecto de que sean los miembros del partido político que participan en los procesos de designación o elección de candidatos los receptores de su mensaje y plan de trabajo, y no el electorado en general.

En razón de ello, en la referida sentencia la Sala Superior estimó que los actos denunciados que se llevaron a cabo en lugares públicos, a los cuales tuvo acceso la ciudadanía en general, no necesariamente se circunscribieron a un ámbito interno partidario, por lo cual escaparon del límite permitido a fin de difundir su propuesta y plan de trabajo con el inequívoco propósito de obtener el voto favorable de la militancia que aprobaría su candidatura, lo que implicó que tales actos constituyeran actos anticipados de campaña, que tuvieron un impacto significativo en la ciudadanía y que vulneraron el principio de equidad en la contienda.

Todas las razones que anteceden se estiman aplicables al caso concreto, pues, contrariamente a lo aducido por el recurrente, del análisis de las constancias que obran en autos se advierten múltiples elementos concurrentes en aquél precedente y en el que ahora se resuelve, como lo es, el hecho de que se trata del mismo partido político, esto es el Partido Revolucionario Institucional y de la aplicación de las mismas normas estatutarias y reglamentarias intrapartidistas; en ambos casos el proceso interno de selección de candidatos se trató de una convención de delegados y, en los

dos asuntos, se presentó un escenario de una precandidatura única susceptible de ser ratificada en un acto posterior.

Por lo tanto, se estima infundado lo alegado por los recurrente en torno a que se vulneró el derecho de los partidos políticos al uso de las prerrogativas de radio y televisión para que sus precandidatos realicen actos de precampaña, pues en oposición a lo alegado, se estima que contrariamente a lo que afirma el Partido Revolucionario Institucional en su demanda, en el acuerdo impugnado no se impide a su precandidato único a realizar actos de precampaña, sino que se limita la difusión de aquéllos a través de medios de comunicación masiva como lo son la radio y televisión, lo cual se estima razonable y, por ende, ajustado a derecho.

Lo anterior, dada la naturaleza de la etapa de precampañas; las normas particulares que rigen la selección de candidatos al interior del Partido Revolucionario Institucional por el procedimiento de convención de delegados y, sobre todo, en virtud de la importancia de que las autoridades electorales protejan y garanticen el principio de equidad de la elección, para evitar que se genere desde la etapa de precampañas un escenario disparajeo o desequilibrado entre los contendientes al cargo de Gobernador del Estado de Chihuahua .

Además, no se advierte en qué medida dicha restricción pueda afectar el derecho político-electoral de dicho ciudadano a ser votado como precandidato único, pues existen muchos otros mecanismos alternos a la radio y televisión por los cuales puede realizar actos de precampaña tendentes a persuadir a los delegados estatales respecto de la idoneidad de su perfil para ser candidato al mencionado cargo de elección popular, aunado a que del análisis de la demanda no se aprecia algún argumento a

través del cual los recurrente evidencien dicha aseveración, por lo que se considera que los planteamientos atinentes resultan dogmáticos y subjetivos.

Ahora bien, por cuanto hace al mensaje difundido, la premisa del partido actor se encaminan en señalar que los promocionales deben informar a la opinión pública respecto del proceso de designación del candidato, dando a conocer, entre otros aspectos, el método a seguir, las personas que están involucradas en la selección o la plataforma política, generar información sobre el proceso, presentando o difundiendo una idea o mensaje tendiente a evidenciar la idoneidad del perfil de candidato único para ser ratificado, limitándose a buscar el apoyo de la militancia o de los delegados. Situaciones que considera se actualizan en la especie.

Para un mayor entendimiento se considera atinente transcribir los mensajes en cuestión, tanto de radio como de televisión.

“Video RV00099-16

**Voz Enrique Serrano:** Crecí en Ciudad Juárez y desde los seis años he trabajado hasta la fecha, fui bolero, paletero, jardinero, mandadero y todo esto lo hacía para obtener un ingreso extra para apoyar a mi familia y cubrir los gastos complementarios de la escuela, este esfuerzo me ha llevado a convertirme en un hombre con experiencia, con templanza y con humildad para transformar a nuestro estado.

**Voz en off:** Enrique Serrano, con esfuerzo todo se puede, mensaje dirigido a los delegados de la convención del PRI a celebrarse el 13 de marzo de 2016.

IMÁGENES REPRESENTATIVAS RV00099-16	AUDIO
-------------------------------------	-------

		<p><b>Voz en off:</b></p> <p>Crecí en Ciudad Juárez y desde los seis años he trabajado hasta la fecha, fui bolero, paletero, jardinero, mandadero y todo esto lo hacía para obtener un ingreso extra para apoyar a mi familia y cubrir los gastos complementarios de la escuela, este esfuerzo me ha</p>
		<p>llevado a convertirme en un hombre con experiencia, con templanza y con humildad para transformar a nuestro estado. Al final se escucha otra voz: Enrique Serrano, con esfuerzo todo se puede, mensaje dirigido a los delegados de la convención del PRI a celebrarse el 13 de marzo de 2016).</p>

RA00133-16

**Voz en off:** Habla Enrique Serrano, precandidato a gobernador por el PRI.

**Voz Enrique Serrano:** Crecí en Ciudad Juárez y desde los seis años he trabajado hasta la fecha, fui bolero, paletero, jardinero, mandadero y todo esto lo hacía para obtener un ingreso extra para apoyar a mi familia y cubrir los gastos complementarios de la escuela, este esfuerzo me ha llevado a convertirme en un hombre con experiencia, con templanza y con humildad para transformar a nuestro estado.

**Voz en off:** Enrique Serrano, con esfuerzo todo se puede, mensaje dirigido a los delegados de la convención del PRI a celebrarse el 13 de marzo de 2016.”

Al respecto, se tiene que el mensaje en cuestión promocional denunciado alude a temas vinculados con las raíces y el esfuerzo de Enrique Serrano Escobar por salir adelante, lo que lo consolidó

como hombre de experiencia para ser precandidato a gobernador por el Estado de Chihuahua,.

En tales condiciones no se desprende que el mensaje en cuestión se encamine a lo siguiente:

-No informa, respecto del proceso de designación del candidato a Gobernador del Partido Revolucionario Institucional en el Estado de Chihuahua,

-No refiere el método de elección;

-Ni las personas que están involucradas en el proceso de selección;

-Ni tampoco la plataforma electoral;

- Ni genera información sobre el proceso de selección;

En ese sentido, debe tenerse que el mensaje en cuestión es general respecto a que puede trascender el ánimo del electorado en general.

Esto al presentar elementos de su vida personal, relatando cuales fueron sus oficios, presumiblemente en su etapa infantil y juvenil de su vida, presentándose como un hombre con “experiencia, templanza y con humildad”. Para finalizar con la frase “Con esfuerzo todo se puede”.

En ese sentido, no se advierte los elementos descritos, por el contrario se dan exaltaciones hacia su persona, que no se encuentran limitadas para el proceso interno de elección de candidato, sino como elementos generales que podrían darse o exponerse dentro de una elección constitucional de Gobernador.

En efecto, la exaltación de los méritos personales, no se encuentran limitadas al proceso interno, sino que pueden ir más allá del mismo.

En ese sentido, esta Sala Superior no deja de reconocer la facultad establecida en ley<sup>6</sup>, en calidad de precandidato único en radio y televisión, sin embargo tal prerrogativa no puede ir más allá de la salvaguarda del principio de equidad que deben regir todos los procesos electorales.

Esto es así, en la medida que los elementos y particularidades de los promocionales denunciados, no se encuentra dentro del supuesto de que el mensaje sea únicamente dirigido al proceso interno, esto es que el mismo, dado su mecanismo de difusión, lo que realmente hace es posicionar al precandidato único de cara al electorado en general como una opción viable de gobernar, toda vez que no presenta, ni difunde un programa de trabajo al interior del instituto político que pertenece; ni se advierte que la idea o mensaje de los promocionales se encamine a evidenciar la idoneidad de su perfil para ser candidato de su partido político, dado que, como se ha señalado las virtudes exaltadas pueden entenderse de manera general de cara a una elección abierta a toda la ciudadanía.

Por otra parte, esta Sala Superior ha estimado que para considerar que se ha llevado un acto anticipado de campaña se requiere la existencia de los siguientes elementos:

**1. Personal.** Consistente en que los actos son llevados a cabo por los partidos políticos, sus militantes, aspirantes o precandidatos.

---

<sup>6</sup> Artículo 92

1. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

f. Precandidato único, al ciudadano registrado internamente por un partido político y habilitado mediante aviso al Instituto Estatal Electoral para realizar actos de precampaña o proselitismo, aun y cuando no exista contienda interna, a fin de postularse como candidato de un partido político a un cargo de elección popular;

**2. Subjetivo.** Se refiere a la finalidad para la realización de actos anticipados de campaña política, entendida como la presentación de una plataforma electoral y posicionamiento o llamamiento al voto a favor de un ciudadano para obtener la postulación a una candidatura o cargo de elección popular, o a favor de un partido político.

**3. Temporal.** Acontecen antes del inicio de la campaña electoral.

En el caso, en un estudio bajo la apariencia del buen derecho, esta Sala Superior estima, como se ha señalado que el contenido de la propaganda motivo de denuncia no se limita a buscar el apoyo de la militancia o de los delegados del Partido Revolucionario Institucional a fin de obtener la candidatura, sino que, en realidad, dados los mecanismos de su difusión, puede posicionar al precandidato único y al partido político ahora recurrente frente al electorado en general, como una opción viable para gobernar el Estado de Chihuahua, en probable detrimento del resto de los contendientes.

En este contexto, de un estudio preliminar no se advierte que la propaganda denunciada constituya una estrategia del precandidato único para obtener la candidatura citada, en razón de que no se presenta un programa de trabajo para posicionarse ante los delegados del Partido Revolucionario Institucional, motivo por el cual se arriba a la convicción de que el análisis del contenido del promocional denunciado podría constituir un posicionamiento anticipado de su imagen que correspondería, en todo caso, a una etapa distinta del proceso electoral.

No es óbice a lo anterior, la circunstancia de que en la propaganda precisada se mencione la frase: "**mensaje dirigido a los delegados de la convención del PRI a celebrarse el 13 de**

**marzo de 2016**", pues, como lo razonó la responsable, el análisis del contexto de difusión de la propaganda denunciada, así como de su contenido, permite concluir de manera preliminar que podría posicionar indebidamente al precandidato único del Partido Revolucionario Institucional ante la ciudadanía en general y no sólo a la militancia o a los delegados referidos.

Similares consideraciones sostuvo esta Sala Superior en la sentencia dictada en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-573/2015** en la sesión pública celebrada el veintidós de diciembre de dos mil quince.

Con base en todo lo expuesto, se coincide con el estudio bajo la apariencia del buen derecho realizado por la autoridad responsable que conduce a concluir que la difusión de promocionales de radio y televisión del precandidato único del Partido Revolucionario Institucional a Gobernador de Chihuahua podría vulnerar el principio de equidad de la contienda electoral, por haber sido transmitidos en medios de comunicación masiva que, dada su naturaleza, no se limita a la militancia del dicho partido político ni mucho menos a los delegados facultados para ratificar la postulación de dicha candidatura, sino que trasciende a la ciudadanía en general, lo que podría resultar desproporcionado en relación con el fin que persigue la propaganda de precampañas.

Finalmente, el partido recurrente hace alusión a que el candidato del instituto en comento, será electo por tres mil quinientos cincuenta y ocho delegados del partido en comento, de conformidad con el Manual de Organización respectivo, los cuales narra, pertenecen a distintos municipios del Estado de Chihuahua, por lo que considera que el uso de la radio y televisión se encuentra justificado, tomando en cuenta la superficie con la que

cuenta la propia entidad, y en consecuencia el tiempo de realización de campaña es insuficiente para poder de forma personalizada “atender” a todos los delegados.

Al respecto se debe considerar que tal motivo de inconformidad es **inoperante** dado que son argumentos genéricos que no se encuentran acreditados en la especie.

Por las razones apuntadas, procede confirmar el acuerdo **ACQyD-INE-7/2016**, en el que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral estimó procedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas por el Partido Acción Nacional, en los autos del expediente **UT/SCG/PE/PAN/CG/9/2016**.

Por lo expuesto y fundado, se

**RESUELVE**

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

**Notifíquese personalmente** al recurrente en el domicilio que señaló en su escrito inicial; por **correo electrónico** a la autoridad responsable así como a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y, por **estrados** a los demás interesados.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 9, párrafo 4, 26, 27, 28, 29, 48 y 110 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como de conformidad con lo previsto en el punto CUARTO del ACUERDO General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 4/2014, de veintinueve de septiembre de dos mil catorce, por el

que se aprueban las reglas aplicables a los procedimientos especiales sancionadores competencia de la Sala Regional Especializada y sus impugnaciones, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el veintidós de octubre del dos mil catorce.

**Devuélvase** los documentos que corresponda y, en su oportunidad, **archívese** el presente expediente como asunto concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ausente el Magistrado Manuel González Oropeza. Ante la Subsecretaria General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS  
FIGUEROA**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS  
LÓPEZ**

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**

