

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR.**

EXPEDIENTE: SUP-REP-14/2017.

RECURRENTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL.

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

TERCERO INTERESADO: MORENA

MAGISTRADA PONENTE:
MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO.

SECRETARIA: LAURA ANGÉLICA
RAMÍREZ HERNÁNDEZ.

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

VISTOS, para resolver, los autos del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-14/2017, interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de Alejandro Muñoz García, en su carácter de representante suplente de dicho instituto político ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, contra el acuerdo ACQyD-INE-16/2017 denominado "*Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral*,

respecto de la solicitud de medidas cautelares formulada por el Partido Revolucionario Institucional en contra de Andrés Manuel López Obrador, dirigente nacional de MORENA, así como en contra dicho instituto político, por el presunto uso indebido de la pauta, dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRI/CG/25/2017.”; y,

R E S U L T A N D O:

I. Antecedentes. De lo narrado por el recurrente en su demanda y de las constancias de autos se advierte lo siguiente:

1. Denuncia. El dos de febrero de dos mil diecisiete, el Partido Revolucionario Institucional presentó denuncia contra Andrés Manuel López Obrador, dirigente nacional de MORENA y contra este último instituto político, por presunto uso indebido de la pauta, así como una posible sobre exposición por parte del dirigente mencionado.

Esa denuncia dio origen a la formación del expediente UT/SCG/PE/PRI/CG/25/2017.

En el propio escrito, el partido político denunciante solicitó el dictado de medidas cautelares, con el objeto de que fuera suspendida la difusión de los promocionales materia de denuncia.

3. Acuerdo sobre medidas cautelares de la Comisión de Quejas y Denuncias. El cuatro de febrero de dos mil diecisiete, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral acordó lo siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el quejoso, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO** del presente acuerdo.

SEGUNDO. Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

TERCERO. En términos del considerando QUINTO, el presente acuerdo es impugnabile mediante el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, atento a lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
(...)

II. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

1. Interposición del recurso. El seis de febrero de dos mil diecisiete, Alejandro Muñoz García, en su carácter de representante suplente del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral interpuso el presente recurso de revisión contra el acuerdo que declaró

improcedente adoptar las medidas cautelares solicitadas.

2. Remisión del recurso a Sala Superior. El siete de febrero del año en curso, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el oficio INE-UT/STCQyD/23/2017, signado por el Secretario Técnico de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual remitió el expediente INE-RPES/9/2017, formado con el original del escrito del recurso de revisión y copia certificada del expediente UT/SCG/PE/PRI/CG/25/2017.

3. Integración, registro y turno a Ponencia. En la propia fecha, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó integrar, registrar y turnar a la Ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, el expediente SUP-REP-14/2017.

4. Tercero interesado. MORENA presentó escrito de tercero interesado el ocho de febrero de dos mil diecisiete, a las once horas con treinta y ocho minutos.

5. Radicación, admisión, y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora determinó radicar y admitir el recurso, y una vez que se encontró debidamente integrado, ordenó cerrar la instrucción y formular el proyecto de resolución que conforme a Derecho procede, y

C O N S I D E R A N D O

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 asunto, 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; 184, 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, interpuesto contra una determinación de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, en la cual se declaró improcedente decretar las medidas cautelares solicitadas por el partido recurrente.

SEGUNDO. Estudio de procedencia. Se tienen por satisfechos 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. El recurso se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en el cual se hizo 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 ofrecen 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:

La determinación impugnada fue emitida el cuatro de febrero de dos mil diecisiete y notificada al recurrente por estrados en la misma fecha a las quince horas con treinta minutos, por lo que si el recurso fue presentado a las catorce horas con cincuenta y un minutos del seis de febrero pasado, es evidente que el medio de impugnación fue interpuesto dentro del término legal establecido para ello.

3. Legitimación. El requisito señalado está satisfecho, toda vez que el recurrente tiene el carácter de representante suplente del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, personería que le fue reconocida por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral al radicar el escrito de denuncia, en el punto CUARTO del acuerdo correspondiente (foja 50 del cuaderno anexo).

4. Interés jurídico. El recurrente impugna una determinación de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, en la cual se declaró improcedente decretar las medidas cautelares que solicitó en su respectivo escrito de denuncia, lo cual, en opinión del inconforme, atenta contra la normativa constitucional vigente; de ahí, que tenga interés en que se revoque el acuerdo reclamado.

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

Como consecuencia, se tienen por cumplidos los requisitos exigidos legalmente para la procedibilidad del presente medio de impugnación.

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

1. Forma. En el escrito que se analiza se hace constar el nombre de quien comparece como tercero interesado, así como la razón del interés jurídico en que

se fundan y su pretensión concreta, así como el nombre y la firma autógrafa de la compareciente.

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

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

Expuesto lo anterior, es claro que dicho escrito se presentó dentro del plazo de setenta y dos, el cual venció a las diecisiete horas con cincuenta y nueve minutos del nueve de febrero actual; en tanto que el escrito de tercero interesado se presentó a las once horas con treinta y ocho minutos del ocho del mes en curso.

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

CUARTO. Síntesis del acuerdo de medidas cautelares impugnado. La autoridad responsable consideró improcedente decretar las medidas cautelares solicitadas para la suspensión de la difusión de los promocionales denominados Gasolinazo con folio RV00027-17 (versión televisión) y RA0032-17 (versión radio); Precandidato Coahuila con folio RV00052-17 (versión televisión) y RA00066-17 (versión radio); y Gasolinazo Coahuila con folio R00075-17 (versión televisión), en razón de las consideraciones siguientes:

I.- En primer lugar, se pronunció respecto del promocional denominado GASOLINAZO con folios RA00032-17 y RV00027-17.

Sobre ese promocional, estableció que, de acuerdo con la información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, su vigencia terminó el veintiocho de enero de dos mil diecisiete, por lo que, a la fecha de emisión del acuerdo reclamado, ya no se estaba difundiendo, por lo que se trataba de un acto consumado y de ahí, la improcedencia de la medida cautelar solicitada en relación con ese spot.

II.- Prosiguió con el promocional denominado PRECANDIDATO COAHUILA, con números de folio RV00052 y RA00066-17.

La Comisión de Quejas y Denuncias declaró improcedente adoptar medidas cautelares de dicho promocional, porque ya se había pronunciado respecto del contenido del mismo, en el acuerdo ACQyD-INE-12/2017, emitido el dos de febrero pasado.

Consideró que en dicho acuerdo, estableció que ese promocional, tenía cobertura legal y su contenido debía estar amparado bajo la libertad de expresión, por lo que al haber sido analizado previamente, consideraba notoriamente improcedente la adopción de las medidas, en términos de lo dispuesto en el artículo 39, párrafo 1, fracción IV, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, que dispone que la solicitud de adoptar medidas cautelares será notoriamente improcedente, cuando ya exista pronunciamiento de la comisión respecto de la propaganda materia de la petición.

III.- En cuanto al promocional denominado GASOLINAZO COAHUILA, con folio RV00075-17, la autoridad responsable declaró improcedente decretar la medida cautelar por lo siguiente:

La responsable consideró que el promocional alude a temas sociales que son materia de debate público, por lo que no transgrede los límites de la libre manifestación de las ideas, ya que informa a la ciudadanía sobre cuestiones que son de su interés para

que, en su caso, puedan deliberar abiertamente sobre ellos.

Asimismo, estableció que el promocional no puede generar una posible afectación directa a la equidad de la contienda, ya que si bien podría estar dirigido a la ciudadanía en general y no sólo a la militancia de su partido, sus expresiones no contienen un mensaje que implique una solicitud de apoyo, de cara a los procesos electorales constitucionales, pretendiendo posicionarse ventajosamente ante el electorado, porque se trata de un discurso constitucionalmente protegido, que hace referencia a temas de deliberación pública e incluso pueden resultar relevantes para la militancia en el momento de definir una candidatura, por lo que no se consideró actualizado algún tipo de posicionamiento indebido.

En ese orden, consideró que el promocional se observa que va dirigido a militantes y simpatizantes de MORENA, por lo que no existe una afectación al principio de equidad en la contienda electoral que, en su caso, pudiera justificar la concesión de la medida.

De modo que, al tratarse de un material de precampaña pautado por el instituto político, en uso de su prerrogativa, que contiene un mensaje genérico en voz de su dirigente nacional, es válida la inclusión de su emblema a fin de identificar al emisor del mensaje. Esta

última consideración la apoyó en lo resuelto por esta Sala Superior al resolver el SUP-REP-4/2017.

La responsable también estableció que en el promocional aparece un cintillo que refiere que la propaganda es de Raúl Mario Yeverino Garcia, precandidato a la gubernatura de Coahuila por MORENA, sin que aparezca su imagen, y quien formuló petición en el sentido de que el tiempo de televisión a que tiene derecho se difundiera en cualquiera de los spots genéricos del partido, en el que se incluyera su nombre, por así convenir a sus intereses, y no existe disposición que obligue a los precandidatos a que aparezca su imagen e los promocionales que difundan.

IV.- Enseguida, la autoridad analizó el uso indebido de la pauta por la aparición del dirigente nacional de MORENA y también declaró improcedente la adopción de la medida por lo siguiente:

En principio, precisó que previamente había considerado que, desde una perspectiva preliminar, los promocionales no contienen elementos antijurídicos que lleven a determinar que los materiales denunciados escapen de los límites legales para su pautado y transmisión.

Ahora, en relación con el tema de aparición de dirigentes partidistas en propaganda político-electoral, la autoridad responsable precisó que la normativa

constitucional y legal no establece prohibición alguna para que los dirigentes de los partidos políticos aparezcan en propaganda electoral en tiempos de precampaña, ni para que acompañen o respalden a quienes aspiran a obtener una candidatura al interior de un partido político.

Asimismo, considero que la libertad de los partidos políticos de configurar y elaborar su propaganda político-electoral, permite que se incluya la aparición, acompañamiento o respaldo de dirigentes partidistas en precampaña.

La responsable invocó el criterio sostenido por esta Sala Superior al resolver el SUP-REP-170/2015, en el que se realizó un estudio a partir de lo establecido en los artículos 41 de la Constitución Federal, y 227, párrafos 1, 2, y 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para concluir que de esos preceptos no es posible desprender alguna prohibición para que los institutos políticos empleen en su propaganda político-electoral, la imagen de sus presidentes como parte de su estrategia propagandística, a fin de posicionarse entre la ciudadanía, la militancia y el electorado.

Conforme a esas consideraciones, la responsable estableció que la sola aparición de la imagen de un dirigente de un partido político en promocionales y propaganda no es razón suficiente para concluir que

existe una afectación real y objetiva al principio de equidad en la contienda electoral, lo que no impide se actualice un supuesto de uso indebido de la prerrogativa del partido, cuando se acredite un posicionamiento indebido de personas o dirigentes, atendiendo a las circunstancias particulares que rodean al caso y a la etapa del proceso electoral en que se difundan.

La responsable citó también lo decidido por esta Sala Superior al resolver el SUP-REP-18/2016 y acumulado, en cuanto al parámetro de revisión de los promocionales de radio y televisión a partir de elementos como la centralidad del sujeto, la direccionalidad del discurso y la coherencia narrativa del promocional denunciado y concluyó que, desde el análisis de la apariencia del buen derecho, así como integral y contextual de los promocionales, no se aprecia una direccionalidad unívoca del discurso que haga referencia a exaltar algún punto en concreto respecto a las cualidades de alguien en particular, aunado a que la coherencia narrativa, conduce a estimar que no hay razones suficientes para suponer una manifiesta promoción del dirigente partidista que aparece en los spots, por lo que no se justificaba la adopción de medidas cautelares.

Consideró que, desde un análisis preliminar, las expresiones que se contienen en los promocionales, evidencian una línea discursiva dirigida a fijar un

posicionamiento de MORENA, dentro del debate político, en uso de las prerrogativas a que tiene derecho, frente a la ciudadanía respecto a lo que se lograría si se termina con la corrupción y los privilegios del gobierno, ello a través de la voz de su presidente nacional, sin que en modo alguno se haya vertido a título personal, con el fin de posicionarse. Para reforzar esa conclusión, la responsable transcribió la parte medular de la sentencia dictada en el SUP-REP-198/2016.

QUINTO. Resumen de agravios. El partido recurrente expresa en sus agravios, esencialmente, lo siguiente:

En el primer motivo de inconformidad, el instituto político inconforme plantea falta de congruencia en el acuerdo reclamado, en principio, porque no atribuyó conducta alguna a los dos precandidatos de MORENA a la gubernatura de Coahuila, sino al referido partido y a su dirigente Andrés Manuel López Obrador.

Enseguida, considera que hay incongruencia porque afirma haber pedido la medida sólo por los spots denominados GASOLINAZO, con folio RV00027-17 (versión televisión) y RA0032-17 (versión radio), y GASOLINAZO COAHUILA con folio RV00075-17 (versión televisión), sin incluir al titulado PRECANDIDATO COAHUILA.

Señala que únicamente hizo mención de este último promocional, para evidenciar que existen dos precandidatos de MORENA al cargo de gobernador del Estado de Coahuila.

Por otra parte, el partido recurrente afirma que la responsable parte de la inexacta apreciación de que en la denuncia se afirmó que MORENA o su dirigente nacional emplearon su prerrogativa para un posicionamiento anticipado e ilegal respecto de un proceso electoral presente o futuro, a la luz de una probable violación al principio de equidad, lo que afirma, es falso, ya que lo alegado fue que se transgredió el principio de legalidad, que debe imperar en todas las actividades que forman parte de los comicios que se realizan en el país, por hacer uso indebido de la pauta de radio y televisión a que tiene derecho, pues empleó propaganda genérica, en un proceso interno, en el que hay dos precandidatos.

En el segundo agravio, se plantea una indebida motivación en el acuerdo reclamado, argumentando que la materia a dilucidar consiste en determinar si MORENA y su dirigente nacional violaron el marco constitucional en el modo de utilización de su prerrogativa de radio y televisión durante el desarrollo de su proceso interno de selección de candidato a gobernador del Estado de Coahuila.

El partido inconforme afirma que el medio comisivo de la infracción es la televisión, en la que se está difundiendo propaganda relativa a la etapa de precampañas en el proceso electoral local en Coahuila, ya que al promocionarse la imagen de Andrés Manuel López Obrador en su calidad de dirigente nacional, y no hacer referencia al tema del proceso de selección interna del partido, existiendo dos precandidatos debidamente inscritos y registrados, se viola el principio de legalidad en los comicios y por ello debe concederse la medida cautelar.

Continúa argumentando que de acuerdo al artículo 168, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cada partido político decide libremente la asignación, por tipo de precampaña, de los mensajes que le correspondan, incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas, sin embargo, esa libertad, en términos de lo resuelto por esta Sala Superior en el SUP-REP-69/2013 y acumulado, no es ilimitada, sino que está regida por las disposiciones constitucionales y legales y por las normas reglamentarias y acuerdos que emita la autoridad administrativa, atendiendo a las restricciones normativas de sus contenidos.

El partido recurrente afirma que lo anterior no se atendió en el caso, porque en los mensajes difundidos por Andrés Manuel López Obrador se advierte una total ausencia de contenido relacionado con el proceso

interno de selección, y la única referencia es el nombre del precandidato, lo que no permite que el spot denominado GASOLINAZO COAHUILA sea genérico y por otra, tampoco podría considerarse como de una naturaleza que atienda al proceso interno, puesto que carece de elementos que permitan distinguir las manifestaciones del contendiente, como en el caso del spot PRECANDIDATO COAHUILA, que no fue impugnado.

Es por ello que el partido recurrente estima que el promocional usado durante la precampaña denominado GASOLINAZO COAHUILA, transgrede el principio de legalidad, ya que la decisión tomada por MORENA al interior del proceso interno de selección del partido político tiene implicaciones en el proceso electoral local en general, y el principio debe permear en la contienda en todas sus fases y bajo cualquier circunstancia particular, sobre todo si se toma en consideración que la propia naturaleza de la televisión trasciende y penetra en la ciudadanía por su masividad.

Finalmente, en el tercer agravio, el partido sostiene que existe violación a los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídica, porque la responsable dejó de observar la Jurisprudencia 2/2016 emitida por esta Sala Superior, de rubro: "ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. LOS CONSTITUYE LA PROPAGANDA DIFUNDIDA DURANTE PRECAMPAÑA CUANDO NO ESTÁ DIRIGIDA A LOS MILITANTES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)."; la cual continúa vigente y debió ser acatada en el

acuerdo reclamado, porque en ella se interpreta medular y fundamentalmente la figura de la precampaña y la naturaleza deontológica de su contenido.

SEXTO. Naturaleza de las medidas cautelares.

Antes de analizar los conceptos de agravio hechos valer, es importante precisar que las medidas cautelares se pueden decretar por parte de 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.

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

Bajo esa lógica, las medidas cautelares, tienen como propósito tutelar el interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo, provisionalmente, una situación que en una apreciación preliminar puede calificarse como ilícita.

Sobre este punto, se debe subrayar que en el artículo 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé 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.

En ese sentido, al proveer respecto de una medida cautelar debe ponderarse lo siguiente:

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.

La medida cautelar adquiere justificación ante la existencia de un derecho que requiere protección provisional y urgente y para la provisión de las medidas, se impone que la autoridad responsable realice una evaluación preliminar del caso concreto en torno a las respectivas posiciones enfrentadas; examen en el que deben seguirse las directrices que a continuación se precisan:

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, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto 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.

SÉPTIMO. Estudio de fondo. Los dos primeros agravios expresados por el partido recurrente son sustancialmente fundados y suficientes para revocar el acuerdo impugnado.

En efecto, son fundados los agravios en los que el instituto político argumenta incongruencia interna en la resolución y una indebida motivación en el acto reclamado.

Lo anterior es así, porque la responsable se pronunció sobre la procedencia de medida cautelar respecto de tres promocionales, cuando el partido denunciante sólo las solicitó respecto de dos: GASOLINAZO y GASOLINAZO COAHUILA.

Según se advierte del escrito inicial de denuncia, el Partido Revolucionario Institucional manifestó que los promocionales denominados GASOLINAZO y GASOLINAZO COAHUILA violentan la naturaleza del contenido de un spot de precampaña, porque existen dos precandidatos de MORENA a gobernador del Estado de Coahuila, sin embargo, la aparición de su dirigente nacional en los dos promocionales citados con antelación configura el uso indebido de la pauta, por lo que ambos promocionales no constituyen auténtica propaganda de precampaña, sino que son propaganda genérica. (foja 38 del cuaderno anexo)

A partir de esas consideraciones, el partido denunciante solicitó se decretara la medida cautelar, al no actualizarse la figura de precandidato único de MORENA, y existir precampaña dentro del proceso de selección interna para elegir gobernador de Coahuila, ya que debía tomarse en consideración que los spots incluidos en la pauta de precampaña son ilegales, porque sólo muestran la figura de su dirigente nacional, realizando manifestaciones genéricas respecto de temas de naturaleza distinta a la del proceso interno de su partido, en el cual existen al menos dos contendientes, razón por la cual pidió las medidas cautelares para que se suspendiera la difusión de los promocionales controvertidos (foja 39 del cuaderno anexo).

Ahora, en el acuerdo reclamado, la autoridad responsable analizó tres promocionales para determinar si

era procedente decretar medidas cautelares respecto de ellos, que son GASOLINAZO, PRECANDIDATO COAHUILA y GASOLINAZO COAHUILA, siendo que el partido denunciante sólo las solicitó respecto del primero y tercero de los nombrados.

Siendo importante destacar, como lo señala el recurrente, que el segundo promocional citado sólo fue señalado en la denuncia para pedir una compulsas entre los tres spots que evidenciara que existen dos precandidatos de MORENA a la gubernatura del Estado de Coahuila.

Por tanto, existe la incongruencia interna alegada, dado que la Comisión de Quejas y Denuncias únicamente debió analizar la procedencia de la medida respecto de los spots definidos por el partido recurrente a partir del supuesto indebido pautado de spots genéricos en un proceso interno en el que compiten dos precandidatos.

Ahora, por lo que hace a las consideraciones relativas a que el spot GASOLINAZO, ya no se está transmitiendo porque terminó su periodo de vigencia, lo que le da carácter de acto consumado, el partido recurrente no expresa argumento alguno en contra, por tanto, las consideraciones que al respecto se establecieron en el acuerdo reclamado, deben quedar incólumes.

Por otra parte, resulta fundado el agravio en el cual se alega que existe una indebida motivación del acuerdo reclamado, porque la autoridad partió de una premisa equivocada, al considerar que se pedía la medida cautelar en función de una probable afectación al principio de equidad, cuando que, lo expresado en la denuncia, versó sobre un presunto uso indebido de la pauta.

En efecto, como quedó precisado en los párrafos precedentes, en el escrito de denuncia, se precisó que MORENA tiene registrados dos precandidatos a la gubernatura del Estado de Coahuila, lo que implica que existe precampaña dentro del proceso de selección interna para elegir candidato a gobernador, motivo por el cual los spots son ilegales al constituir propaganda genérica (foja 39 del cuaderno anexo).

La responsable, al analizar los spots, realizó un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, a partir de una presunta violación al principio de equidad, dejando de lado lo argumentado en el sentido que los promocionales son ilegales porque al tratarse de spots de precampaña y tener MORENA dos precandidatos registrados a la gubernatura del Estado de Coahuila, no es dable pautar promocionales de contenido genérico.

Al haber analizado la procedencia de la medida solicitada, a la luz de una consideración no planteada por el peticionario de la misma, es clara que la responsable

incurrió en incongruencia interna y, por ende, en una indebida motivación.

En los agravios, el partido inconforme reitera las razones que planteó en su denuncia, por las cuales estima debe decretarse la medida, y sus argumentos resultan fundados por lo siguiente:

Un análisis preliminar del promocional GASOLINAZO COAHUILA, permite apreciar un posible uso indebido de la pauta, por las razones siguientes:

El artículo 169, párrafo 1, inciso f), del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza dispone:

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 un solo precandidato 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 al precandidato único. La violación a lo anterior será sancionada en los términos de este Código.

Conforme a lo dispuesto por ese precepto, en el Estado de Coahuila se contempla la posibilidad de que, en el proceso interno de selección de un candidato a cargos de elección popular, los partidos políticos registren sólo un precandidato.

Ese precandidato no puede, por disposición legal, realizar actos de precampaña en ninguna modalidad y bajo ningún concepto, lo que encuentra lógica en tanto ya que no se requiere la promoción de las propuestas al interior del instituto político al estar definida la candidatura para el cargo de elección popular.

Cuando ello sucede, el partido político conserva y ejerce sus derechos de acceso a radio y televisión difundiendo mensajes genéricos, sin embargo, en ellos no está legalmente permitido mencionar al precandidato único, lo que tiene como finalidad no afectar la igualdad del proceso comicial para la elección constitucional a cargos de elección popular, generando que inicie anticipadamente su campaña electoral en relación con el resto de los contendientes.

Esas son las condiciones legales bajo las cuales se rige la propaganda de precampaña cuando existe precandidato único y en el caso de que el partido político decida difundir mensajes genéricos.

Entonces, como en el caso no existe precandidato único, el partido no puede ejercer sus prerrogativas de radio y televisión difundiendo mensajes genéricos.

Derivado de lo anterior, puede establecerse que cuando existe más de un precandidato, la propaganda debe ser específicamente de precampaña, es decir, que presente a los precandidatos con el objeto de que ese postulante consiga el apoyo hacia el interior del partido, para ser electo candidato, lo cual justifica que durante ese periodo el partido no pueda difundir mensajes genéricos, porque ello involucraría un uso indebido de la pauta, generando confusión entre los militantes y simpatizantes, toda vez que los partidos en el ejercicio de su prerrogativa de acceso a la radio y la televisión deben

respetar la propia Constitución, la legislación electoral y la libre participación política de los demás partidos políticos.

En el caso, el promocional GASOLINAZO COAHUILA fue pautado en televisión con el número de folio RV00075-17.

Las imágenes de dicho spot son las siguientes:











En una apreciación preliminar, se advierte que el mensaje en cuestión constituye propaganda genérica, toda vez que lleva un mensaje abierto a la ciudadanía en cuanto a la posición de MORENA respecto al alza de los precios de la gasolina, sin que en algún momento se identifique algún precandidato o candidato en particular.

No obsta para considerarlo así, que en los primeros cinco segundos de los treinta que dura el spot aparezca una cintilla con la leyenda "Propaganda de Raúl M. Yeverino García precandidato a Gobernador" y del segundo seis al doce, otra cintilla con la leyenda "Dirigida

a militantes y simpatizantes de MORENA", porque los restantes dieciocho segundos del spot carecen de esos elementos, y las palabras que se emiten no se acotan a los militantes o simpatizantes de MORENA, y tampoco se dirigen a informar sobre las condiciones del proceso interno de selección de candidato a gobernador en el Estado de Coahuila.

Del contenido se infiere que es propaganda general, sin que pueda establecerse un nexo con el precandidato que contiene en el proceso interno.

Ahora, lo genérico del promocional, no es materia de controversia en este recurso, en tanto tal carácter es reconocido por la autoridad responsable en el acuerdo reclamado, cuando menciona en la página 33 de dicha determinación, que el promocional GASOLINAZO COAHUILA contiene un mensaje genérico en voz del dirigente nacional de MORENA, Andrés Manuel López Obrador (foja 181 del cuaderno anexo).

Tal circunstancia es corroborada por la misma responsable, señalando que el nueve de enero de dos mil diecisiete, el Comité Ejecutivo Nacional y la Comisión Nacional de Elecciones de MORENA aprobaron el Acuerdo por el que se establecen las bases para la realización de precampañas en los estados de Coahuila, México, Nayarit y Veracruz, en el que se asentó, entre otras cosas, que en el caso de que algún precandidato no presente material para difundir, el partido destinará el

tiempo de radio y televisión a que tiene derecho, a difundir spots genéricos con su nombre, para garantizar la equidad de la contienda y que el precandidato Raúl Mario Yeverino García, pidió que el tiempo de televisión a que tiene derecho, se difundiera en cualquiera de los spots genéricos del partido (foja 182 del cuaderno anexo).

Es por ello que, en una apreciación preliminar del contenido del promocional, puede concluirse que el spot GASOLINAZO COAHUILA constituye propaganda genérica del partido MORENA, sin que pueda establecerse un vínculo entre su contenido y el precandidato.

Por otra parte, de las constancias que obran a fojas 82 y 86 del cuaderno anexo, se advierte que, en el proceso interno de selección de candidatos de MORENA a la gubernatura del Estado de Coahuila, la Comisión Nacional de Elecciones de ese partido, aprobó las solicitudes de registro presentadas por Guadiana Tijerina Santana Armando y por Yeverino García Raúl Mario, quienes a su vez fueron aprobados como tales por el Instituto Nacional Electoral.

Lo anterior demuestra fehacientemente la existencia de dos precandidatos de MORENA a la gubernatura del Estado de Coahuila.

Bajo esas condiciones, y en un análisis preliminar del spot bajo la apariencia del buen derecho, se puede establecer que la difusión del promocional GASOLINAZO COAHUILA, probablemente constituye un uso indebido de la pauta.

En efecto, MORENA pautó un spot de contenido genérico durante el periodo de precampaña en el proceso electoral que se lleva a cabo en el Estado de Coahuila, a pesar de que, en su proceso de selección interna de candidato a la gubernatura del Estado de Coahuila, tiene registrados dos precandidatos.

Tal circunstancia puede constituir uso indebido de la pauta, pues el que aparezca la imagen del dirigente del partido político provoca que el receptor asuma que el posicionamiento político que se hace es a su nombre o a nombre del partido, sin que pueda establecerse una relación con el precandidato.

En este punto, debe precisarse que esta Sala Superior, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-3/2017, determinó válido que los partidos políticos definan la difusión de mensajes genéricos durante la precampaña, **cuando todavía no tienen definidos los precandidatos que participarán en el proceso interno, o bien, cuando se actualiza el supuesto normativo previsto en el numeral 169, inciso f) del Código Electoral para el Estado de Coahuila**, con relación al artículo 13, numeral 4, del

Reglamento de Radio y Televisión en materia electoral nacional.

Esto es, conforme a la interpretación de esta Sala Superior, la posibilidad de difundir mensajes genéricos durante la precampaña, existe cuando el partido político aún no tiene definidos sus precandidatos en su proceso de selección interna, o en su caso, cuando existe precandidato único, en términos del precepto de la legislación electoral local que se viene invocando.

No obstante, tales supuestos no se actualizan en la especie, porque el proceso interno de selección de MORENA para postular candidato a la gubernatura del Estado de Coahuila, inició el dieciocho de enero de dos mil diecisiete, con el registro de los precandidatos, según se estableció en la convocatoria de cinco de diciembre de dos mil dieciséis, y la Asamblea Estatal Electoral para elegir al candidato será el veintiséis de febrero del año en curso (fojas 67 a 85 y 97 a 103 del cuaderno anexo).

Ahora, el promocional fue pautado señalando como inicio de transmisión el dos de febrero de dos mil diecisiete, sin fijar fecha de última transmisión.

Luego, es claro que a la fecha en que inició la transmisión del promocional, ya se encontraban registrados los dos precandidatos de MORENA a la gubernatura del Estado de Coahuila, porque ello ocurrió el dieciocho de enero de dos mil diecisiete siendo

aprobado tal registro por la Comisión Nacional de Elecciones de dicho registro el día siguiente, diecinueve de enero y aprobado a su vez por el Instituto Nacional Electoral el

Es por tales circunstancias, que no se actualiza el supuesto que se fijó en la ejecutoria del SUP-REP-3/2017, dado que al iniciar la difusión del spot genérico que se analiza, MORENA ya contaba con dos precandidatos registrados, y estaba en curso el proceso interno.

Por otra parte, es importante destacar que esta Sala Superior, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-12/2017, por mayoría de votos determinó confirmar el acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral en el que había declarado improcedente conceder medidas cautelares respecto del promocional PRECANDIDATO COAHUILA, pautado por MORENA, en los tiempos de precampaña, dentro del proceso electoral que se desarrolla en el Estado de Coahuila.

En la sentencia, el promocional denunciado se analizó a la luz de una probable afectación directa a la equidad en la contienda, y así, se estableció que, desde un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, se podía advertir que las expresiones vertidas en

ese promocional por uno de los precandidatos de MORENA a la gubernatura de Coahuila, se refieren a temas de interés público, que forman parte del debate político, que para ser objeto de una medida cautelar, deben ser analizadas en un contexto integral.

Asimismo, se determinó que no se advertía objetivamente que, con ese discurso, se solicitara el voto en relación a un proceso electoral constitucional que lleve de forma presunta a implicar un posicionamiento anticipado indebido y tampoco contiene elementos que permitan considerar de forma manifiesta que afectan de manera directa al principio de equidad en la contienda, porque en un estudio preliminar del spot-, en el que aparece uno de los precandidatos y el Presidente Nacional de MORENA- se advierte que se dirige a los militantes del partido denunciado y contiene expresiones sobre temas de interés general, como son la necesidad de evitar la corrupción, la impunidad y los malos gobernantes, para la ciudadanía, en especial la de Coahuila, además de que en la versión para televisión, se incluye la expresión: "Armando Guadiana. Precandidato [a] gobernador. Coahuila. MORENA. La esperanza de México".

En el caso a estudio, ha quedado definido que el promocional cuya medida cautelar se solicitó, es el denominado GASOLINAZO COAHUILA, el cual fue

denunciado a partir de un presunto uso indebido de la pauta, porque se trata de propaganda genérica, en el cual no aparece ningún precandidato, que fue pautada por MORENA en la etapa de precampaña del proceso electoral que se lleva a cabo en Coahuila.

Luego, es claro que el análisis preliminar realizado en ambos casos, parten de supuestos distintos, ya que el primero versó sobre una presunta afectación directa a la equidad en la contienda y el segundo, materia de estudio en este asunto, sobre el uso indebido de la pauta.

Con base en las consideraciones precedentes, procede revocar el acuerdo impugnado en la parte que declaró improcedente la medida cautelar solicitada respecto al promocional GASOLINAZO COAHUILA.

En consecuencia, atendiendo a la urgencia requerida para la resolución del presente asunto, en razón de que actualmente se lleva a cabo la etapa de precampaña electoral en el proceso electoral del Estado de Coahuila, que culmina el veintiocho de febrero próximo, este órgano jurisdiccional considera procedente otorgar las medidas cautelares solicitadas por el partido recurrente, y vincular de manera específica a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral para el efecto de que, de forma inmediata a que se le notifique la presente ejecutoria,

adopte todas las medidas necesarias para suspender la difusión del promocional a que esta resolución se refiere.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **revoca** el acuerdo reclamado, en los términos precisados en el último considerando de la presente ejecutoria.

SEGUNDO. Se vincula de manera específica a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral para el efecto de que, de forma inmediata a que se le notifique la presente ejecutoria, adopte todas las medidas necesarias para suspender la difusión del promocional a que esta resolución se refiere.

Notifíquese como corresponda conforme a Derecho.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 26, párrafo 3, 27, 28, 29 y 48 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; así como el artículo 110 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de los Magistrados Felipe De La Mata Pizaña, y Reyes Rodríguez Mondragón, quienes emiten voto particular conjunto y Felipe Alfredo Fuentes Barrera, quien también formula voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos que da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

VOTO PARTICULAR QUE EMITEN LOS MAGISTADROS FELIPE DE LA MATA PIZÑA Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, RESPECTO DEL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-14/2017

1. Contexto.

A. Solicitud de medidas cautelares. El dos de febrero de dos mil diecisiete, el PRI en Coahuila acudió al INE a solicitar que ordenara retirar dos promocionales de MORENA pautados como de precampaña (tanto en sus versiones de radio como televisión), que son los siguientes:

- “Gasolinazo” folio RV00027-17 (versión televisión) y RA0032-17 (versión radio).
- “Gasolinazo Coahuila” con folio R00075-17 (versión televisión). Cabe señalar, que en este anuncio aparece el líder nacional de MORENA, Andrés Manuel López Obrador, emitiendo un mensaje donde alude al llamado Gasolinazo y a la posición del partido que dirige en torno a dicha situación.

Adicionalmente, en su denuncia, el PRI aludió al diverso promocional denominado “Precandidato Coahuila” en el que aparece uno de los dos precandidatos del proceso interno de MORENA; ello con la finalidad de demostrar la existencia de un proceso interno de precandidaturas al interior de MORENA.

El planteamiento central del PRI era establecer que MORENA está utilizando sus tiempos de radio y televisión en Coahuila, destinados a precampaña, para difundir propaganda genérica, lo cual, desde su óptica, es contrario a la normativa electoral.

B. Improcedencia de las medidas cautelares. El cuatro de febrero de dos mil diecisiete, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, negó el retiro de los promocionales, a partir de los razonamientos siguientes:

- a) Respecto al mensaje identificado como “GASOLINAZO” (folios RA00032-17 y RV00027-17), señaló que su vigencia terminó el veintiocho de enero de dos mil diecisiete, por lo que, para cuando el INE analizó la denuncia del PRI, se trataba de un acto

consumado, por lo que era improcedente la medida cautelar solicitada.

- b)** En cuanto al promocional “PRECANDIDATO COAHUILA” (con número de folio RV00052 y RA00066-17), la Comisión de Quejas y Denuncias declaró improcedente adoptar medidas cautelares de dicho promocional, porque ya se había pronunciado respecto del contenido del mismo, en el diverso acuerdo ACQyD-INE-12/2017, de dos de febrero pasado.
- c)** Finalmente, en relación al spot “GASOLINAZO COAHUILA” (folio R00075-17, versión de televisión), la autoridad administrativa electoral sostuvo que es lícito que, en el periodo de precampañas, los partidos puedan emitir usar su tiempo en radio y televisión para difundir mensajes genéricos.

En ese orden, consideró que el promocional va dirigido a militantes y simpatizantes de MORENA, por lo que no existe una afectación al principio de equidad en la contienda electoral que, en su caso, pudiera justificar la concesión de la medida.

De modo que, al tratarse de un material de precampaña pautado por el instituto político, en uso de su prerrogativa, que contiene un mensaje genérico en voz de su dirigente nacional, es válida la inclusión de su emblema a fin de identificar al emisor del mensaje. Esta última consideración la apoyó en lo

resuelto por esta Sala Superior al resolver el SUP-REP-4/2017.

La responsable también estableció que en el promocional aparece un cintillo que refiere que la propaganda es de Raúl Mario Yeverino Garcia, precandidato a la gubernatura de Coahuila por MORENA, sin que aparezca su imagen, y quien formuló petición en el sentido de que el tiempo de televisión a que tiene derecho se difundiera en cualquiera de los spots genéricos del partido, en el que se incluyera su nombre, por así convenir a sus intereses, y no existe disposición que obligue a los precandidatos a que aparezca su imagen e los promocionales que difundan.

C. Presentación del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. El seis de febrero de dos mil diecisiete, el PRI promovió el recurso que se analiza, alegando lo siguiente:

- a) La autoridad responsable resolvió de forma incongruente sobre la solicitud de medidas cautelares de tres promocionales de radio y televisión denominados Gasolinazo, Gasolinazo Coahuila y Precandidato Coahuila, cuando su representada únicamente las solicitó respecto de los primeros dos. El tercero se mencionó para que la autoridad responsable los analizara en su conjunto, con el fin de que pudiera determinar la existencia de dos precandidatos para dicho cargo de MORENA.

b) El acuerdo reclamado esta indebidamente motivado, pues el promocional denunciado viola el principio de legalidad: **a)** al promocionar la imagen del dirigente partidista, así como **b)** omitir hacer referencia a temas del proceso de selección interna, ya que la propaganda de precampaña no debe ser genérica pues de lo contrario se trataría de actos anticipados de campaña.

2. Razones que sustentan la sentencia aprobada por la mayoría.

Se sostuvo que bajo un análisis preliminar del spot "GASOLINAZO COAHUILA" (folio R00075-17, versión de televisión), bajo la apariencia del buen derecho, se puede establecer que **su difusión probablemente constituye un uso indebido de la pauta.**

En efecto, MORENA pautó un spot de contenido genérico durante el periodo de precampaña en el proceso electoral que se lleva a cabo en el Estado de Coahuila, a pesar de que, en su proceso de selección interna de candidato a la gubernatura del Estado de Coahuila, **tiene registrados dos precandidatos.**

Tal circunstancia puede constituir uso indebido de la pauta, pues el que aparezca la imagen del dirigente del partido político provoca que el receptor asuma que el posicionamiento político que se hace es a su nombre o a nombre del partido, sin que pueda establecerse una relación con el precandidato.

Se precisó que la posibilidad de difundir mensajes genéricos durante la precampaña existe cuando el partido político **aún no tiene definidos sus precandidatos en su proceso de selección interna, o en su caso, cuando existe precandidato único**, en términos del numeral 169, inciso f) del Código Electoral para el Estado de Coahuila.

En ese sentido, se sostuvo que tales supuestos **no se actualizan en la especie**, porque a la fecha en que inició la transmisión del promocional, **ya se encontraban registrados los dos precandidatos de MORENA a la gubernatura del Estado de Coahuila**, porque ello ocurrió el dieciocho de enero de dos mil diecisiete, siendo aprobado tal registro por la Comisión Nacional de Elecciones de dicho registro el día siguiente, diecinueve de enero y aprobado a su vez por el Instituto Nacional Electoral.

En consecuencia, se determinó suspender de inmediato la difusión del promocional "GASOLINAZO COAHUILA" pautado por MORENA con el folio RV00075-17.

3. Disenso con la sentencia aprobada por la mayoría

No se comparte la resolución mayoritaria que concluye que debe revocarse el acuerdo impugnado y, por ende, suspenderse la difusión del promocional "GASOLINAZO COAHUILA" con folio R00075-17 (versión televisión).

Los suscritos **no compartimos** la decisión mayoritaria del presente asunto, debido a que desde nuestra óptica la determinación cuestionada se encuentra debidamente fundada y motivada, ya que, contrariamente a lo que se sostiene en el proyecto, **la normativa electoral no prohíbe**

utilizar el tiempo de radio y televisión destinado a precampaña para la difusión de mensajes genéricos.

Esta Sala Superior ha sostenido que para el dictado de las medidas cautelares se deben atender los elementos de la posible afectación a un derecho o principio y el temor fundado de que se agrave la situación denunciada de no adoptarse tales medidas.

La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho o principio fundamental que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida -que se busca no sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.

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

Cabe referir que tratándose de promocionales de precampaña esta Sala Superior ya consideró que **es lícito que el aspirante de algún partido**, en sus mensajes, **aluda a**

temas de interés general que son materia de debate público, pues tal proceder está protegido por el derecho de libertad de expresión. (SUP-REP-3/2017, SUP-REP-4/2017 y SUP-REP-9/2017).

Pero no sólo eso, se estima que ni siquiera hace falta que aparezca el precandidato respectivo, en la medida que lo relevante es la circulación de ideas que enriquezcan el debate público.

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

Así, de una apreciación preliminar, se coincide con la valoración del INE respecto del promocional cuestionado, porque, como ya se expuso, las expresiones emitidas por un aspirante a una candidatura por un cargo de elección popular **o integrantes de su partido** que tratan temas de interés público y forman parte del debate político no necesariamente deben considerarse ilícitas.

En efecto, no se advierte de forma objetiva que, con ese discurso, se solicitara el voto en relación a un proceso electoral constitucional que lleve de forma presunta a implicar un posicionamiento anticipado indebido que

justifique por su urgencia o su irreparabilidad el dictado de medidas cautelares.

Además, el promocional, materia de análisis, tampoco contienen elementos que permitan considerar de manera indubitable que afectan de manera directa al principio de equidad en la contienda o el de legalidad, para justificar la concesión de la medida cautelar, máxime que sí presenta la leyenda "dirigida a los militantes o simpatizantes de MORENA", por lo tanto, si el mencionado mensaje puede ser o no considerado irregular, por la vulneración a una regla en materia electoral, ello debe ser considerado al momento de analizar el fondo del procedimiento y, en su caso, para la determinación de la infracción y la gravedad de la conducta que en su momento oportuno habrá de resolverse.

Luego, es cierto que artículo 169, párrafo 1, inciso f), del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza dispone: "Cuando dentro de los procesos a que se refiere este artículo exista un solo precandidato 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 al precandidato único. La violación a lo anterior será sancionada en los términos de este Código."

También es verdad que el artículo 13, numeral 4, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia electoral nacional establece que: "Si por cualquier causa un partido

político o coalición, sus militantes y precandidatos/as a cargos de elección popular debidamente registrados/as por cada partido político no realizan actos de precampaña electoral interna, los tiempos a que tengan derecho serán utilizados para la difusión de mensajes del partido político de que se trate, en los términos que establezca la ley”.

No obstante, se considera que las previsiones referidas establecen la posibilidad o permisión de que se difundan promocionales genéricos cuando no se lleva a cabo un proceso de selección interno que implique precampaña, de lo cual no se deriva (ni de manera gramatical o sistemática) una prohibición para que los partidos que sí llevan a cabo dicho proceso utilicen su tiempo de radio y televisión para la transmisión de mensajes genéricos, máxime si se identifica la etapa de precampaña.

Por las razones expuestas es que consideremos que debe confirmarse el acto reclamado y, por ende, la transmisión del promocional en cuestión.

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA, CON RELACIÓN A LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE SUP-REP-14/2017, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL.

Toda vez que disiento del criterio contenido en la sentencia respectiva, formulo el presente voto particular, a fin de expresar las razones por las que me aparto de la postura mayoritaria.

1. Criterio mayoritario

La mayoría de los integrantes de esta Sala Superior consideraron que, de la interpretación de la normativa legal aplicable, cuando en un procedimiento interno de selección de candidaturas, el partido político atinente tiene registrados más de dos precandidaturas a un determinado cargo de elección popular, la propaganda que emitan debe ser específicamente de precampaña, esto es, aquella dirigida a presentar a los precandidatos a fin de que obtengan el apoyo necesario para alcanzar la postulación de su partido político.

De manera que, de un análisis preliminar, bajo la apariencia del buen derecho, del promocional *GASOLINAZO COAHUILA*, pautado por MORENA para el periodo de precampaña del proceso electoral que se desarrolla en la citada entidad, al tratarse de un spot genérico, a pesar de que, en su procedimiento interno de selección de su candidatura a la Gubernatura, tiene registrados dos precandidatos, probablemente, constituye un uso indebido de

la pauta, por lo que es procedente ordenar que se suspenda su difusión, como medida cautelar.

2. Razones del disenso

A mi consideración, se debe confirmar la determinación de la Comisión de Queja y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, de declarar la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por el Partido Revolucionario Institucional, dado que del análisis preliminar del promocional denunciado, no se advierte que su mensaje trascienda los límites establecidos en la normativa electoral para la difusión de propaganda de precampaña.

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

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

Por su parte, el Apartado B de la Base III, prevé que, en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará

los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión, en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate.

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

El artículo 159, párrafos 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

Además de que, los **partidos políticos, precandidatos** y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros.

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

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

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

Mientras que, el artículo 37 del Reglamento de mérito, señala que en ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos y los candidatos independientes determinarán el contenido de los promocionales que les correspondan, por lo que no podrán estar sujetos a censura previa por parte del Instituto ni de autoridad alguna.

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

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

Ahora bien, de acuerdo a lo establecido en el artículo 227 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se entiende por precampaña el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido; y por actos de precampaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado a un cargo de elección popular.

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

Conforme con la anterior normativa, esta Sala Superior al resolver el expediente **SUP-REP-4/2017**, sustentó que las precampañas tienen como finalidad que los partidos políticos, en el marco de sus procesos de selección interna, den a conocer a sus militantes, simpatizantes o aquellos ciudadanos con derecho a participar en el mismo, a sus precandidatos y sus propuestas políticas. De ahí que, en dicha contienda interna, los precandidatos difundan a través de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones durante dicho periodo, el propósito de sus propuestas a fin de obtener la postulación de la candidatura respectiva.

En el acceso de los partidos políticos a los tiempos en radio y televisión durante las precampañas, **por regla general**, la propaganda se dirige a sus militantes o simpatizantes con la finalidad de definir las personas que postularán en las candidaturas a los cargos de elección popular, por lo cual, en los mensajes que difunden a través de esos medios electrónicos de comunicación promueven de forma equitativa a las y los precandidatos, quienes tienen la encomienda de dar a conocer sus propuestas, indicando claramente mediante gráficos o auditivos, su calidad de precandidato o precandidata.

Sin embargo, se sostuvo en el referido precedente, **también está permitido que los partidos políticos puedan difundir mensajes de contenido genérico, en los cuales posicionen al partido como tal**. En esos mensajes, los partidos políticos están en aptitud de publicar o difundir el emblema o la mención de lemas del partido político correspondiente, sin que se identifique algún

precandidato en particular¹ dado que su naturaleza atiende a la ideología, programa o plataforma política del partido político, pues pretende crear, transformar (incluso a través de la crítica) o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas.

Asimismo, se debe tener presente que esta misma Sala Superior, al emitir sentencia en el recurso **SUP-REP-4/2017**, consideró que, tratándose de promocionales de precampaña, resulta **lícito que el aspirante de algún partido, en sus mensajes, aluda a temas de interés general que son materia del debate público**, pues tal proceder está protegido por el derecho a la libertad de expresión.

Sobre las bases normativas anteriores, considero que, de un análisis preliminar, bajo la apariencia del buen derecho, y teniendo presente el contexto de la difusión del promocional cuestionado, el mismo se ajusta a los parámetros legales para la difusión de propaganda durante la fase de precampañas.

En efecto, en el caso, está fuera de discusión que el mensaje puede considerarse genérico al referirse a la posición de MORENA respecto a un tema de interés general materia del debate político actual, relativo al aumento al precio de las gasolinas, aunado a que el mismo es emitido por su Presidente Nacional.

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

Sin embargo, tales situaciones no justifican la adopción de la medida cautelar que ordena la sentencia mayoritaria, en virtud de que no existen elementos que generen una presunción de que el uso del promocional denunciado sea con fines no permitidos o que afecten otros derechos o principios protegidos, como lo sería la equidad en la contienda.

Ello, porque, en principio, conforme con el criterio sustentado en los precedentes invocados, es jurídicamente permitido que los partidos políticos puedan difundir durante el periodo de precampaña mensajes genérico con contenido de interés general, orientado a informar la posición del partido político al respecto, así como a difundir una amplia variedad de ideas, acciones, críticas y propuestas que permitan la participación de la ciudadanía el debate público.

Lo anterior, con independencia de que el partido denunciado esté desarrollando su procedimiento de selección de su candidatura a la Gobernatura de Coahuila de Zaragoza.

Ello es así, porque como se ha señalado, los partidos políticos cuentan con libertad para decidir libremente respecto de la asignación de los mensajes que le corresponde en la señalada fase de precampaña, así como determinar el contenido de sus promocionales, en ejercicio de su libertad de expresión.

Asimismo, de la propia normativa electoral aplicable, se advierte que, si bien por regla general, la propaganda que difundan los

partidos políticos durante las precampañas debe estar dirigida a dar a conocer a sus militantes y/o simpatizantes, las precandidaturas a un determinado cargo de elección popular, a fin de que puedan obtener el apoyo necesario para alcanzar la postulación, en la misma también se prevén excepciones a dicha regla, en las cuales está permitido que se transmitan mensajes genéricos en el referido periodo, a saber:

- Cuando un partido político, coalición, militantes y precandidaturas no realizan actos de precampaña electoral interna [artículo 13, apartado 4, del Reglamento de Radio y Televisión].
- En el supuesto en que un determinado partido político tenga registrado una precandidatura única a un determinado cargo de elección popular [artículo 169, apartado 1, inciso f), del Código Electoral de Coahuila].

En ese orden, atendiendo al contexto en el que se desarrollaron los hechos denunciados, se advierte del contenido del mensaje, que el mismo va dirigido a los militantes y simpatizantes de MORENA, dado que en el mismo aparece un cintillo que refiere que la propaganda pertenece a Raúl Mario Yeverino García, precandidato a Gubernatura de la referida entidad, sin que aparezca su imagen.

Lo cual, desde mi perspectiva, no genera elementos suficientes para determinar que existe una presunta infracción que amerite el dictado de medidas cautelares.

Ello, porque es inexistente norma jurídica alguna que obligue a los precandidatos a que su imagen aparezca en sus promocionales, aunado a que resulta jurídicamente válido que aludan, en los mismos, a temas de interés general dentro del debate nacional.

Asimismo, se tiene que, en las *Bases para la realización de precampañas en los estados de Coahuila, México, Nayarit y Veracruz*, aprobadas por el Comité Ejecutivo Nacional y la Comisión Nacional de Elecciones de MORENA, se establece que en el caso de que alguna precandidatura no presentara material para difundirse en medios electrónicos de comunicación, el partido destinará tiempo a spots genéricos con su nombre, para garantizar la equidad en la contienda interna.

En ese sentido, consta en autos el escrito presentado el pasado veinticuatro de febrero, ante la referida Comisión Nacional de Elecciones, mediante el cual Raúl Mario Yeverino García solicitó de que en el tiempo de televisión al que tiene derecho se difundiera cualquiera de los spots genéricos del partido, y que se incluyera en ellos su nombre, por así convenir a sus intereses.

Lo anterior, desde una perspectiva preliminar, se ajusta a la excepción prevista en el apartado 4 del artículo 13 del Reglamento de Radio y Televisión, pues el referido precandidato determinó, por así convenir a su interés, no realizar actos de precampaña a través de mensajes difundidos en televisión, por lo cual el partido político, en uso de su prerrogativa constitucional puede utilizar ese tiempo para transmitir mensajes genéricos, en los que incluso, contenga el nombre del precandidato que no realiza precampaña,

a fin de salvaguardar el principio de equidad en su contienda interna.

Ello, porque, bajo la apariencia del buen derecho, se estima que, en el caso, el precandidato Raúl Mario Yeverino García coincide con las posturas de su partido político en relación con temas de interés general, con la finalidad de darse a conocer ante la militancia sosteniendo tales posturas.

Por tanto, estimo que, en ejercicio del derecho que tienen los partidos para definir el contenido de los mensajes que les corresponda en el tiempo de precampaña y de su derecho a la libertad de expresión, se difundió el promocional en cuestión, el cual, en principio y bajo un análisis cautelar, corresponde con la naturaleza de la propaganda genérica que pueden difundir los partidos políticos en ese periodo.

En cuanto a una presunta sobreexposición del Presidente Nacional de MORENA, por aparecer en el promocional denunciado, estimo que tampoco se actualizaría un motivo suficiente para ordenar el dictado de medidas cautelares.

Al respecto, como se ha señalado, los partidos políticos cuentan con libertad para determinar el contenido de sus promocionales que difunda en radio y televisión, de la forma que convenga a sus intereses y estrategias electorales o políticas, siempre que se ajusten a los límites y restricciones que establezca la normativa electoral.

En ese sentido, es jurídicamente válido que los partidos políticos incluyan en sus promocionales de precampaña, la imagen de sus dirigentes nacionales, en principio, porque la legislación electoral no lo prohíbe, y, en cambio, se circunscribe como parte de su libertad para configurar sus estrategias propagandística, tal como lo sostuvo esta Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-170/2015 y SUP-REP-18/2016.

De manera que, en cada caso particular, deben analizarse los elementos y contexto de la propaganda denunciada, a fin de poder estar en posición de establecer si con la aparición de un dirigente partidista en promocionales de radio y televisión, puede constituir un uso indebido de la pauta, al constituir un posicionamiento del dirigente.

Para lo cual, se debe analizar: la centralidad del sujeto, la direccionalidad del discurso y la coherencia narrativa del promocional denunciado.

- Centralidad del sujeto. La centralidad del sujeto se refiere al protagonismo del sujeto denunciado frente al conjunto de los elementos visuales, auditivos y textuales.
- Direccionalidad del discurso. La direccionalidad del discurso se relaciona con la probable intención o el objetivo del mensaje, esto es, el análisis probabilístico de su finalidad, considerando tanto la centralidad del sujeto como aquellos elementos que permiten identificar un destinatario o la alusión a un momento futuro al que se dirige el mensaje.

- **Coherencia narrativa.** La coherencia narrativa del promocional se relaciona con el análisis contextual y en conjunto de los elementos del promocional que generan mayor o menor convicción sobre un juicio de probabilidad preliminar y preventivo, lo que supone que si se advierte la centralidad del sujeto denunciado y la direccionalidad del discurso respecto de un proceso electoral, se debe valorar si de la narrativa del promocional (analizando sus elementos visuales, auditivos, textuales y contextuales) existen elementos que desvirtúan o confirman el juicio de probabilidad de un riesgo o el peligro en la demora en la adopción de una medida cautelar.

En el caso, de la centralidad del sujeto (Andrés Manuel López Obrador), la discrecionalidad del discurso respecto del proceso electoral local y la coherencia narrativa del promocional, me llevan a la conclusión de que, de un análisis cautelar, no hay elementos para suponer una sobreexposición del referido dirigente o un indebido posicionamiento de su parte.

Lo anterior, porque si bien existe una centralidad en el sujeto, dado que en los promocionales relacionados con el aumento en los precios de las gasolinas, el único que aparece es el Presidente Nacional de MORENA transmitiendo el mensaje, lo cierto es que, en cuanto a la discrecionalidad del mensaje, se advierte que el mismo está dirigido a informar la posición del partido respecto del referido tema de interés general, en el marco del proceso interno de selección de partido en Coahuila, esto es, no se advierte que la finalidad de dichos promocionales sea exaltar la imagen del dirigente partidista.

Lo anterior, se corrobora con la coherencia narrativa, del propio promocional, pues del análisis del contexto de su difusión, se advierte que tales promocionales genéricos se difundieron dentro del periodo de precampaña, lo cual, preliminar y cautelarmente, se ajustan a la normativa electoral, en la medida que le es permitido a los partidos políticos difundir ese tipo de mensajes en el referido periodo.

Además, su contenido está relacionado con una temática de interés dentro del debate nacional, como lo es la decisión gubernamental de aumentar el precio de los combustibles, y están dirigidos a informar la posición del partido al respecto.

Aunado a lo anterior, no puedo dejar de resaltar, que en el promocional *GASOLINAZO COAHUILA*, se advierte que se trata de propaganda de uno de los precandidatos de ese partido político a la Gobernatura del Estado, en la medida que aparece en el cintillo tal alusión.

Por tanto, desde mi punto de vista, no se actualizaría a nivel presuntivo una sobreexposición del Presidente Nacional de MORENA por aparecer en los promocionales denunciados, ni un presunto uso de la pauta por aparecer en los mismos.

De acuerdo con lo señalado anteriormente, es que me aparto de la decisión asumida en el SUP-REP-14/2017.

SUP-REP-14/2017

MAGISTRADO

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA