

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-53/2017

RECURRENTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA
REGIONAL ESPECIALIZADA DEL
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIO: PEDRO BAUTISTA
MARTÍNEZ

Ciudad de México. Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la sesión de diecinueve de abril de dos mil diecisiete.

VISTOS para resolver, los autos del recurso cuyos datos de identificación se citan al rubro, interpuesto en contra de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para controvertir la sentencia dictada en el procedimiento especial sancionador **SRE-PSC-35/2017**, que declaró inexistente la infracción de uso indebido de la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión durante la precampaña del proceso electoral de Gobernador en Nayarit, atribuida al Partido Acción Nacional.

RESULTANDO:

1. Interposición del recurso. El dos de abril de dos mil diecisiete, el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de su representante, interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

2. Turno. En la misma fecha, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior, acordó integrar el expediente y ordenó su turno a la Ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. Recepción, admisión y cierre. En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó recibir, admitir a trámite el recurso respectivo y declaró cerrada la instrucción.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso h), 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.

Al tratarse de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto para controvertir una sentencia emitida por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en un procedimiento especial sancionador.

SEGUNDO. Procedencia. El recurso de revisión del procedimiento especial sancionador al rubro indicado, reúne los requisitos previstos en los artículos 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 45, párrafo 1, inciso b); 109, párrafo 3, y 110, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

1. Forma. El recurso se interpuso por escrito ante la Oficialía de Partes de la Sala Regional Especializada, en el que se hace constar el nombre y firma autógrafa del representante del recurrente, así como su domicilio para oír y recibir notificaciones, se identifica la sentencia impugnada, se mencionan los hechos en que se basa su impugnación, los agravios que le causa y los preceptos presuntamente violados.

2. Oportunidad. El recurso se interpuso dentro del plazo legal de tres días, como se demuestra a continuación:

| MARZO Y ABRIL DE 2017 | | | | | | |
|-----------------------|--------|------------------------|---|-----------|----------|---|
| Lunes | Martes | Miércoles | Jueves | Viernes | Sábado | Domingo |
| | | 29 <i>Sentencia</i> | 30 <i>Notificación de la sentencia</i> | 31 (1) | 1 (2) | 2 (3) <i>Interposición del recurso</i> |

Cabe señalar que la sentencia impugnada se vincula con el proceso electoral del estado de Nayarit, de manera que todos los días son considerados como hábiles, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 7, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. Legitimación. Este requisito se cumple en términos de lo dispuesto por los artículos 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, en relación con el 110 párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque el recurso fue interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional.

4. Interés jurídico. Se surte en la especie, porque el acto impugnado es la sentencia dictada por la Sala Regional Especializada, en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-35/2017, iniciado con motivo de la denuncia presentada por el recurrente, en contra del Partido Acción Nacional, razón por la cual está en aptitud de controvertir lo resuelto por el órgano jurisdiccional mencionado.

5. Definitividad. Está colmada en el caso porque de la normativa aplicable no se advierte que exista algún medio de impugnación que debiera agotarse antes de acudir a la presente instancia, a través del cual se pueda modificar o revocar la sentencia controvertida.

En consecuencia, al cumplirse los requisitos de procedibilidad del recurso al rubro indicado y, no advertirse

alguna causa de notoria improcedencia, lo conducente es estudiar el fondo de la controversia planteada.

TERCERO. Hechos relevantes. Los hechos que dieron origen a la sentencia recurrida son medularmente los siguientes:

1. Proceso electoral en Nayarit.

El siete de enero del año en curso dio inicio el proceso electoral en la citada entidad federativa, para elegir, entre otros, al Gobernador. En el entendido que las *precampañas* tuvieron verificativo del ocho de febrero al diecinueve de marzo.

2. Proceso interno de selección de candidato del Partido Acción Nacional.

a. Determinación de método. El veinticuatro de enero del año que transcurre la Comisión Permanente del Consejo Nacional del Partido Acción Nacional determinó como método de selección de candidato a Gobernador de Nayarit la ***designación directa***.

b. Convocatoria partidista. El diez de febrero siguiente la citada Comisión Permanente emitió convocatoria dirigida a la ciudadanía en general, así como a los militantes del Partido Acción Nacional a participar en el procedimiento de selección de candidato a Gobernador de Nayarit.

En la convocatoria se precisó que los precandidatos registrados podían realizar actos de precampaña y acceder al tiempo en radio y televisión del partido político; así como, que la Comisión Permanente sería la responsable de designar al candidato correspondiente, para lo cual podía auxiliarse de *encuestas indicativas u otros mecanismos de medición que permitieran ratificar opinión de ciudadanos y militantes.*

c. Registro de precandidatos. El propio diez de febrero fueron registrados como precandidatos Antonio Echevarría García y Rafael Bruno Orozco Velázquez.

d. Transmisión de promocionales. Del cinco al quince de marzo se transmitieron promocionales pautados, como parte de la prerrogativa del Partido Acción Nacional para la precampaña de Nayarit, alusivos a los precandidatos registrados, los cuales fueron el objeto de denuncia en el procedimiento especial sancionador como se precisa enseguida.

3. Procedimiento especial sancionador.

a. Denuncia. El cinco de marzo de dos mil diecisiete, el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de su representante, presentó denuncia en contra del Partido Acción Nacional por uso indebido de la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión por la transmisión de los promocionales identificados como “TUTELA” y “RAFAEL

OROZCO PRECANDIDATO NAYARIT” con las claves RV00196-17 y RV00200-17 (versión televisión) y RA00209-17 y RA00214-17 (versión radio).

En concepto del denunciante, dado que el método de selección de candidato del partido político denunciado fue designación directa, no existió una auténtica elección interna, por lo que resulta ilegal y contrario al modelo de comunicación política, la difusión de promocionales en los que se muestre a los precandidatos, pues, desde su perspectiva, el partido político debió pautar promocionales de contenido genérico.

Además, el partido político denunciante manifestó que la ilegalidad de la difusión de los promocionales se advierte, si se toma en consideración que están dirigidos a militantes y simpatizantes del Partido Acción Nacional, no obstante que ellos no intervienen en el proceso de designación, y que los *spots* dirigidos a los integrantes de la Comisión Permanente del partido, también resultan ilegales, pues los integrantes de ese órgano no residen en Nayarit, lugar en el que fueron transmitidos. Razón por la que solicitó el dictado de medidas cautelares.

b. Determinación sobre la solicitud de medidas cautelares.

En un primer momento, mediante acuerdo de seis de marzo del año en curso, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto

Nacional Electoral consideró improcedente la solicitud de medidas cautelares, por existir ya un pronunciamiento de la Comisión de Quejas y Denuncias del propio Instituto, en un diverso procedimiento, en el que se consideró, en apariencia de buen derecho, lícita *la difusión de promocionales en el contexto de un proceso interno de selección en el que los precandidatos tienen derecho a realizar actos de precampaña*, por lo que desechó, sin mayor trámite, la solicitud respectiva.

Sin embargo, disconforme con esta determinación, el Partido Revolucionario Institucional interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, el cual fue radicado en esta Sala Superior en el expediente **SUP-REP-30/2017** y resuelto mediante sentencia dictada el nueve de marzo siguiente, en el sentido de revocar el acuerdo del Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral para el efecto que sometiera a la consideración de la Comisión de Quejas y d la solicitud de medidas cautelares; puesto que la improcedencia de plano no debía decretarse en función de lo decidido en un diverso procedimiento en el que la materia de la denuncia eran promocionales de radio y televisión distintos.

El once de marzo siguiente, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, mediante acuerdo identificado como ACQyD-INE-41/2017, negó el dictado de medidas cautelares al considerar que se actualizaba la *eficacia refleja de cosa juzgada*, toda vez que dicha Comisión ya se

había pronunciado en un diverso procedimiento¹ en el sentido de considerar lícito, en apariencia de buen derecho, que los precandidatos pudieran promocionarse en radio y televisión dadas las características del proceso interno de selección de candidato a Gobernador.

Inconforme con la decisión de la Comisión de Quejas y Denuncias, el Partido Revolucionario Institucional interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, radicado en esta Sala Superior en el expediente **SUP-REP-40/2017**, resuelto mediante sentencia de dieciséis de marzo del año en curso, en el sentido de confirmar la negativa de dictar medidas cautelares, esencialmente, porque los promocionales se transmitieron en el *marco de un proceso interno de selección de candidato, en el que los aspirantes sí tienen la posibilidad de realizar actos de precampaña, pues de conformidad con el procedimiento de designación aprobado, necesitan conseguir el apoyo hacia el interior del instituto político, para estar en aptitud de obtener la eventual postulación como candidato.*

c. Sentencia impugnada. El veintinueve de marzo de dos mil diecisiete, la Sala Regional Especializada, declaró inexistente la infracción de uso indebido de la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión durante la precampaña del proceso electoral de Gobernador en Nayarit, atribuida al Partido Acción Nacional.

¹ Mediante acuerdo ACQyD-INE-41/2017

CUARTO. Consideraciones que sustentan la sentencia impugnada. La Sala Especializada resolvió el procedimiento especial sancionador en el sentido de declarar inexistente la infracción atribuida al Partido Acción Nacional con base en las siguientes consideraciones:

- *El denunciante parte de la premisa incorrecta que, como el método de selección del candidato a la gubernatura de Nayarit se denomina “designación directa”, el órgano partidista, de manera automática, sin mayor trámite, elige de entre el o los precandidatos registrados, al candidato a la gubernatura y, por ese motivo, considera que los tiempos asignados al PAN, en radio y televisión, deben ser de tipo genérico y no específico de precandidatura.*
- *Contrario a lo que el denunciante manifiesta, el método de designación constituye un procedimiento electivo, en el que participan diversos órganos del propio partido, tales como la Comisión Permanente, órgano colegiado, que para designar al candidato, puede valerse de encuestas indicativas y otros mecanismos que permitan ratificar la opinión de la ciudadanía y militancia.*
- *Tal situación, implica que los precandidatos registrados podían realizar cualquier acto de precampaña, incluida la difusión de promocionales, tendente a obtener la designación como candidato a la gubernatura de Nayarit, sobre todo, que la decisión respecto de quién resultaría el candidato, estaba condicionada a la determinación de un órgano colegiado partidista, como lo es la Comisión Permanente Nacional del PAN, que podía auxiliarse de encuestas y otros mecanismos de medición que permitan ratificar la opinión de ciudadanos y militantes.*
- *Estas particularidades, llevan a concluir que resulta innecesario el análisis del contenido, puesto que si se inscribieron como precandidatos los contendientes: Antonio Echevarría García y Rafael Bruno Orozco Velázquez y su registro fue aprobado, resulta válido que tuvieran derecho a acceder a la radio y televisión en precampaña, a través de la pauta de su partido, ya que el proceso de selección denominado de “designación directa”, tiene diversas frases de un proceso electivo, y para ello se considera la posibilidad como un elemento valorativo del órgano colegiado, que votará respecto a la designación o elección del candidato.*

- *No se inadvierte, que el PRI, en el apartado de medios de prueba de su denuncia, refirió que ofrecía el informe que rindiera el PAN y los precandidatos que aparecían en los promocionales de radio y de televisión, en los que señalaran las razones y motivos por los que solicitaron aparecer en ellos, a pesar de existir un método de designación directa, y que la Unidad de lo Contencioso no emitió pronunciamiento alguno al respecto; no obstante, con lo razonado en el sentido de que la naturaleza del denominado “método de designación” en el que se valoraran encuestas y estudios de opinión, permite que se pauten promocionales de precandidatos, por lo que a ningún fin práctico conduciría, en su caso, solicitar el referido informe, pues ello no afectaría la validez de poder pautar promocionales como los que son materia de la denuncia.*
- *En cuanto a los criterios jurisprudenciales, tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Acción de Inconstitucionalidad 85/2009), como de la Sala Superior (Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-69/2011 y Recurso de Revisión del PES, número SUP-REP-28/2017), que cita el PRI, para referir que cuando el método de designación del precandidato es directo, está prohibido realizar actos de precampaña, por lo que no se pueden pautar promocionales de precandidatos en radio y televisión, cabe hacer las siguientes precisiones...lejos de sustentar lo aludido por el PRI, refuerzan lo precisado por esta Sala Especializada, en el sentido de que en los procedimientos internos de elección de candidatos, debe atenderse a la naturaleza jurídica y reglas de elección de candidatos de los partidos y coaliciones políticas, acorde a las particularidades que los rodean, para poder determinar si dicho procedimiento permite o no realizar proselitismo en precampaña. Por ende, como se dijo, si en el presente caso, el procedimiento de selección, aunque se denomine “designación directa”, está compuesto por una serie de fases en las que intervienen diversos órganos partidistas colegiados, jurídicamente está justificado que el PAN pautе promocionales para sus precandidatos a la gubernatura de Nayarit, máxime, que la determinación de quién será el candidato, está sujeta al escrutinio de la Comisión Permanente Nacional, quien, podrá auxiliarse de herramientas como encuestas indicativas y otros mecanismos de medición, para verificar la aptitud de los contendientes; a fin de decidir en favor o en contra de su candidatura, por lo que dichos precandidatos requieren difundir y exponer sus ideas al partido, en las formas que le permiten las disposiciones constitucionales, legales y partidistas.*
- *Finalmente, es inatendible el argumento del PRI en cuanto a que se trasgrede la normativa electoral con los*

promocionales materia de la denuncia, al dirigirlos, ya sea a los integrantes del órgano del PAN que designa al candidato a la gubernatura, a pesar de que no residen en Nayarit, donde en todo caso, se difunden dichos promocionales; o bien, a los militantes y simpatizantes del PAN, aunque no intervienen en el proceso de designación.

Ello, por un lado, porque, independientemente de que no sustenta su dicho con medio de prueba convincente respecto a la residencia de los integrantes de la Comisión Permanente...lo cierto es que ya se concluyó, que en el caso, los precandidatos están sujetos a diferentes etapas de escrutinio de la idoneidad de su perfil y la conveniencia de su candidatura, por parte de órganos colegiados del PAN.

Entre dichos órganos, la Comisión Permanente Nacional, quien debe conocerlos para contar con elementos a fin determinar quién será el candidato a la gubernatura y, además, pueden guiar su decisión, con base en herramientas como las encuestas o índices de aceptación; situaciones que, por otro lado, conllevan a que los promocionales de los precandidatos estén dirigidos a los integrantes del propio instituto político denunciado (militantes y, en su caso, a los simpatizantes del propio partido) en el ámbito de la selección.

QUINTO. Fijación de la litis. La *pretensión* del Partido Revolucionario Institucional es que se revoque la sentencia dictada por la Sala Especializada de este Tribunal, en la que se declaró la inexistencia de la infracción de uso indebido de la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión durante la precampaña del proceso electoral de Gobernador en Nayarit, atribuida al Partido Acción Nacional.

La *causa de pedir* la sustenta en los diversos conceptos de agravio como se analizará más adelante, a partir de los cuales pretende demostrar, la incongruencia; falta de exhaustividad; indebida valoración de probatoria e indebida motivación de la sentencia reclamada.

SEXTO. Premisas de estudio. Previo al estudio de los conceptos de agravio esgrimidos por el partido político recurrente, esta Sala Superior considera oportuno exponer la postura general que tiene con relación a la posibilidad que tienen los partidos políticos, durante la etapa de precampañas, de transmitir promocionales de radio y televisión, en atención a las características de sus métodos internos de selección de candidatos, así como la postura específica con relación al método decidido por el Partido Acción Nacional.

I. POSTURA DE LA SALA SUPERIOR CON RELACIÓN A LA TRANSMISIÓN DE PROMOCIONALES EN RADIO Y TELEVISIÓN DURANTE LAS PRECAMPAÑAS.

A partir de la lectura del artículo 41, párrafo segundo, Base III, apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 159, párrafos 1 y 2; 160, párrafos 1 y 2; 168, párrafo 4 y 226, párrafos 4 y 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se tienen las siguientes directrices iniciales:

- Los partidos políticos nacionales tienen derecho al uso permanente de los medios de comunicación social.
- El Instituto Nacional Electoral garantizará a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión.

- **Los partidos políticos harán uso del tiempo en radio y televisión que conforme a Derecho les corresponda, para la difusión de sus procedimientos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular.**

- 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.

- **Los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a radio y televisión en el tiempo que corresponda a los institutos políticos.**

- Los precandidatos tienen prohibido contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempo en cualquier modalidad de radio y televisión.

Cabe precisar que **se carece de disposición constitucional o legal expresa que defina, que tratándose de determinados procesos, como puede ser el de designación directa, los precandidatos tienen permitido o prohibido acceder a radio y televisión, en el tiempo que corresponde a sus partidos políticos;** empero, este tópico ha sido abordado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y esta Sala Superior, entre otras ocasiones, en los asuntos que citó el partido político actor tanto en su denuncia, como en el apartado de *hechos* de su escrito recursal, a saber, la acción de

inconstitucionalidad 85/2009 y el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-169/2011.

El once de febrero de dos mil diez, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó sentencia para resolver la **acción de inconstitucionalidad 85/2009**, en la que se cuestionó la validez, entre otros, de los artículos 216 y 221 de la, entonces vigente, Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California.

Las disposiciones objeto de control constitucional establecían:

a) Para que los partidos políticos pudieran otorgar autorización a sus militantes o simpatizantes para realizar actividades proselitistas de precampaña, era necesario que existieran dos o más precandidatos en busca de su nominación a un cargo de elección popular;

b) Quienes fueran designados como candidatos en forma directa, sin que mediare proceso democrático de selección interna, no podían realizar actos o propaganda de precampaña electoral.

El promovente de la acción, formuló, entre otros, dos conceptos de invalidez para cuestionar tales disposiciones:

a) Se vulneró el derecho fundamental de voto pasivo consagrado en el artículo 35, fracción II, de la

Constitución federal, toda vez que, para gozar del mismo, las normas impugnadas exigían que el precandidato fuera acompañado, forzosamente, de otro precandidato.

b) Se transgredió la prerrogativa de los partidos políticos de utilizar, en la etapa de precampaña, el tiempo oficial de radio y televisión, de conformidad con lo previsto en los artículos 41 y 116, de la Constitución federal, no obstante que la normativa permitía a los partidos políticos dar difusión a su proceso de selección interna.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró infundados los conceptos de invalidez, con las consideraciones que a continuación se retoman, en lo destacable a este asunto:

- La condicionante para realizar actos de proselitismo o propaganda no afectó el derecho de ser votado, toda vez que el ciudadano que se ubique en el supuesto de precandidato único **o candidato designado de modo directo**, no tiene que contender al interior de su partido político para obtener la calidad de candidato; esto es, debido a las circunstancias especiales que lo rodean, no tiene mayor participación en esa fase del proceso, sino que, en el primer caso, está ante una posibilidad muy alta de adquirir la calidad de candidato y, en el segundo, su posición se encuentra incardinada en la siguiente fase del proceso; es decir, la etapa de campaña, por lo que será en ésta que su participación cobre efectiva relevancia para la obtención del mayor número de votos y, con ello, el triunfo que lo conduzca a ocupar el cargo democrático representativo.
- **Las normas impugnadas, estableció el máximo Tribunal, no restringen la prerrogativa de los partidos políticos de utilizar el tiempo oficial en radio y televisión, pues tienen expedito su derecho para acceder a estos medios de comunicación, a efecto de difundir, de manera institucional, sus procesos de selección interna de candidatos.**

En sus consideraciones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que, ya sea mediante el **procedimiento de designación directa** o bien, mediante precandidato único, los partidos políticos pueden hacer precampaña, para informar a la opinión pública el proceso de designación de candidato; dando a conocer, entre otros aspectos; el método a seguir; las personas que están involucradas en la selección y la plataforma política, todo ello, mediante una propaganda institucional.

El máximo Tribunal abundó en su análisis al resolver, que la condicionante para realizar actos de proselitismo o propaganda consistente en la existencia de dos o más precandidatos, no restringe el acceso de los partidos políticos a tiempo en radio y televisión, sino que, por lo contrario, guarda plena correspondencia con la naturaleza de la propaganda que no se puede difundir, es decir, aquella mediante la cual cobra ventaja el precandidato único o designado de forma directa, e inicia anticipadamente la propaganda de campaña; ya que por lo demás, los partidos políticos tienen expedito su derecho para dar a conocer su plataforma de campaña y utilizar los medios de comunicación señalados de la manera que más les convenga; desde luego, siempre dentro de los límites jurídicos que el ordenamiento prevé al respecto.

Ahora bien, esta Sala Superior en el **juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-169/2011,**

promovido para impugnar una resolución del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, que había declarado infundada la queja presentada en contra de un precandidato único a Gobernador de esa entidad federativa, por la comisión de actos anticipados de campaña consistentes en reuniones y actos desplegados en lugares públicos; consideró:

- Existe coincidencia entre lo que esta Sala Superior ha sustentado 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 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.
- De ahí que, ambos tribunales constitucionales hayan determinado como requisito necesario para el desarrollo de un proceso de precampaña electoral, la concurrencia de al menos dos precandidatos, pues de lo contrario se iría en contravención a la naturaleza de las precampañas, ya que al no existir la necesidad de conseguir el apoyo de la militancia se torna innecesario el proselitismo al interior del partido político.
- Esto es, 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**, 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.
- **El criterio general que impide a precandidatos únicos 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 y 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, se justificaba la realización de actos de precampaña, por parte del precandidato único a Gobernador, toda vez que no bastaba con su registro como precandidato único para lograr la postulación correspondiente, sino que requería de un acto posterior consistente en la votación favorable por parte de la convención de delegados.
- Empero, lo razonable era que el precandidato único se limitara a difundir su propuesta y plan de trabajo con el propósito de obtener el voto de los delegados.
- Sin embargo, se insistió, en que no estaba jurídicamente permitido que realizara actividades ante los ciudadanos en general, pues son ajenos al mecanismo de elección de su instituto político, por lo que, al desplegar actos de proselitismo en lugares públicos, de acceso a la ciudadanía en general, se configuró el acto anticipado de campaña.

Por otra parte, cabe mencionar el posicionamiento de esta Sala Superior, con relación a las actividades que puede desarrollar el precandidato único, que si bien es una situación diferente a la designación directa de candidato, es útil como criterio referencial para la decisión de este asunto, en un método de interpretación integral a la luz del marco normativo aplicable. Al respecto se emitió la tesis XVI/2013 de rubro y texto:

PRECANDIDATO ÚNICO. PUEDE INTERACTUAR CON LA MILITANCIA DE SU PARTIDO POLÍTICO, SIEMPRE Y CUANDO NO INCURRA EN ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 6, 7, 9, 35, fracción III, 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19, 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 19, 21, 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; IV, XXI, XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 13, 15, 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 211 y 212 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige que los procesos internos de selección de candidatos de los partidos políticos, tienen como objetivo la postulación a un cargo de elección popular; que los mismos deben realizarse con apego al principio de equidad y que los precandidatos gozan,

en todo tiempo, de los derechos fundamentales de libertad de expresión, reunión y asociación. **En ese contexto, cuando no existe contienda interna, por tratarse de precandidato único, en ejercicio de los derechos fundamentales mencionados y para observar los principios de equidad, transparencia e igualdad a la contienda electoral, debe estimarse que éste puede interactuar o dirigirse a los militantes del partido político al que pertenece, siempre y cuando no incurra en actos anticipados de precampaña o campaña que generen una ventaja indebida en el proceso electoral.**

A partir de lo hasta aquí expuesto, esta Sala Superior fija las premisas a partir de las cuales se debe abordar el estudio del caso sometido al escrutinio jurisdiccional, a saber:

➤ Los precandidatos gozan, en todo tiempo, de los derechos fundamentales de libertad de expresión, reunión y asociación; sin embargo, estos derechos pueden ser limitados. Inclusive, en cuanto a las actividades que puede desplegar el precandidato único, existe una premisa de permisibilidad, al considerar que puede interactuar con militantes y simpatizantes, siempre que evite generar una ventaja indebida de frente a la campaña.

➤ En principio, resulta una restricción proporcional la relativa a que, tratándose de un **candidato electo mediante designación directa** o precandidatura única, exista impedimento para desplegar actos de proselitismo, durante la precampaña, precisamente porque al interior de su partido político se carece de contienda para obtener la calidad de candidato.

➤ Empero, cuando se está frente a procesos internos que, si bien carecen de contienda electiva, por su diseño, requieren de una votación y ratificación por parte de un colegio electoral partidista, tratándose de **candidato electo mediante designación directa** o precandidatura única, pueden interactuar o dirigirse a los miembros del colegio electoral del partido político, a fin de estar en posibilidad de ser ratificado y designado como candidato; con la misma restricción de generar una exposición tal que se traduzca en una ventaja indebida.

➤ Las actividades de precampaña, sean de precandidatos; **candidato electo mediante designación directa**; precandidato único o de los partidos políticos, en diversos medios, se tornan ilegales cuando trascienden en forma indebida al electorado en general, en perjuicio de la equidad de la competencia; es decir, que haya una proyección tal, que su exposición trascienda la precampaña y la naturaleza y fin propios de esta etapa del proceso electoral.

➤ Durante la fase de precampaña, los precandidatos tienen derecho de acceder a radio y televisión, en el tiempo que corresponde a los partidos políticos, sin que la legislación distinga entre precandidatos; candidato electo mediante designación directa o precandidato único; por lo que, con base en el principio general del Derecho “donde la ley no distingue no se debe distinguir”, **todos los precandidatos, tienen, en principio, la posibilidad de aparecer en la prerrogativa del partido político de que se trate.**

➤ Durante las precampañas los partidos políticos ejercen su prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión, para la difusión de sus procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular. Derecho que está expedito, con independencia del tipo de proceso interno que desarrollen, incluyendo el método de designación directa o precandidatura única.

➤ El ejercicio de esta prerrogativa es limitable, pues en el supuesto que el proceso interno de selección se desarrolle con método de **designación directa de candidato** o precandidatura única, los promocionales de radio y televisión de precampaña deben informar a la opinión pública ese proceso de designación de candidato, dando a conocer, entre otros aspectos; el método a seguir; las personas que están involucradas en la selección y la plataforma política; es decir, la intención que deben llevar los spots de radio y televisión es generar información sobre el proceso.

➤ Bajo este contexto es válido establecer que serán contrarios a Derecho aquellos promocionales que generen un posicionamiento o ventaja indebida del **candidato electo mediante designación directa** o precandidato único frente al electorado.

➤ En consecuencia, la aparición del **candidato electo mediante designación directa** o precandidato único en los promocionales de radio y televisión transmitidos en

precampaña de los partidos políticos, **no implica, de suyo, inobservancia a la legislación electoral**, pues la irregularidad dependerá, entre otros elementos y particularidades, del mensaje que se comunique y su efecto o trascendencia.

II. POSTURA DE ESTA SALA SUPERIOR POR LO QUE HACE AL CASO ESPECÍFICO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL EN NAYARIT.

Como vimos en el apartado de *hechos relevantes* se tiene que:

✓ El método de selección del candidato a Gobernador de Coahuila del Partido Acción Nacional, fue la *designación directa*.

✓ En el proceso interno para la referida candidatura compitieron dos precandidatos: Antonio Echevarría García y Rafael Bruno Orozco Velázquez.

✓ El órgano encargado de elegir al candidato fue la Comisión Permanente del Consejo Nacional del Partido Acción Nacional.

✓ Para tomar su determinación dicho órgano pudo auxiliarse de: *encuestas indicativas u otros mecanismos de medición que permitan ratificar opinión de ciudadanos y militantes*.

Ahora bien, esta Sala Superior al resolver los juicios de revisión constitucional electoral **SUP-JRC-62/2017**, **SUP-JRC-71/2017** y **SUP-JRC-72/2017** (En los que se analizó el método de designación directa de candidato a Gobernador de Coahuila del Partido Acción Nacional –cuyas características son idénticas al método para Nayarit); así como el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-40/2017** (En el que se confirmó la negativa de medidas cautelares dictada en el procedimiento que ahora se revisa), consideró:

❖ El método de designación directa del Partido Acción Nacional, no implicó la postulación automática de la candidatura, puesto que, hubo dos precandidatos registrados y el órgano decisor, para determinar quién de los precandidatos será finalmente el candidato, los sujetó a un proceso de valoración en el que se consideraron los resultados obtenidos en encuestas indicativas u otros mecanismos de medición que permitan ratificar la opinión de ciudadanos y militantes de ese partido.

❖ Existió la posibilidad que la ciudadanía en general y los propios militantes externaran su opinión en las encuestas u otros mecanismos similares, a fin de ser considerada por la Comisión Permanente.

❖ Por tanto, los precandidatos estuvieron en posibilidad de realizar válidamente actos de precampaña, dado

que la obtención de la candidatura se sujetó a la ponderación que realizó la Comisión Permanente entre los contendientes.

❖ En cuanto a lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 85/2009, se consideró que tal criterio resultaba inaplicable, en virtud que la razón esencial para sostener que cuando exista un método de designación directa, o en su caso, un precandidato único, no es válido que lleven a cabo actos de precampaña, consiste en que no hay necesidad de contender al interior de su partido político para obtener la calidad de candidato.

Sin embargo, al interior del Partido Acción Nacional si bien existió un método de designación directa, se presentaron otros factores, como el hecho que el órgano del partido que definió al candidato se pudo auxiliar, para elegir a uno de los dos contendientes, de diversas herramientas de medición de opinión ciudadana. De manera que la candidatura no se obtuvo como una consecuencia directa, sino que los dos precandidatos tuvieron la necesidad de realizar actos de proselitismo electoral en la fase de precampaña.

Precisada la postura de esta Sala Superior, procede ahora el análisis de legalidad de la sentencia reclamada a partir de los conceptos de agravio formulados por el recurrente.

SÉPTIMO. Estudio de los conceptos de agravio.

Por razón de método, los conceptos de agravio se analizarán en diverso orden al que son expuestos, algunos de manera individual y otros en forma conjunta, sin que tal situación genere agravio alguno al recurrente.

Según el criterio sustentado por esta Sala Superior en la jurisprudencia 4/2000, cuyo rubro es: “AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”, porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados.

Incongruencia de la sentencia impugnada. El recurrente la hace depender del hecho que, contrario a lo considerado por la Sala Especializada, la denuncia presentada no partió de la idea que la designación del candidato del Partido Acción Nacional se realizaría en *automático*, o que no requiriera, de una serie de trámites al interior del partido.

Además, la queja, no partió exclusivamente de una *interpretación semántica o gramatical de la denominación del método de selección como designación directa*, sino que el motivo de denuncia, fue que al determinarse este método de selección no resultaba *proporcional ni necesario* el uso de la pauta para que los precandidatos se dirigieran a los militantes, simpatizantes y mucho menos al electorado en general.

El concepto de agravio es **infundado**, puesto que la sentencia reclamada es congruente.

Conviene recordar que el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la base constitucional para el dictado de las resoluciones jurisdiccionales, estableciendo, entre otras hipótesis, que aquéllas tienen que dictarse de forma completa o integral, supuesto del cual deriva el principio de **congruencia** que debe cumplir toda sentencia.

El principio de congruencia tiene dos aristas, a saber: 1) congruencia interna, consistente en que la sentencia sea congruente consigo misma, es decir, que las resoluciones no contengan consideraciones o afirmaciones que se contradigan entre sí; y 2) congruencia externa, que se traduce en la concordancia entre lo resuelto y la *litis* planteada; esto es, que la resolución no distorsione lo pedido o lo alegado en defensa, sino que sólo se ocupe de las pretensiones de las partes.

En el particular, el recurrente aduce incongruencia externa pues, desde su perspectiva, en la sentencia reclamada se distorsionó lo hecho valer en la denuncia primigenia.

No asiste la razón al recurrente, pues en la denuncia que presentó, consideró sustancialmente que el Partido Acción Nacional era responsable por uso indebido de la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión, situación que hizo depender fundamentalmente del hecho que el método de selección de candidato del partido político denunciado fue

designación directa, por lo que no existió una auténtica elección interna, y en consecuencia resultaba ilegal y contrario al modelo de comunicación política, la difusión de promocionales en los que se muestre a los precandidatos.

En ese sentido, a fin de resolver su planteamiento, la Sala Especializada consideró que el método de designación sí constituyó un *procedimiento electivo*, en el que la Comisión Permanente se valió de encuestas indicativas y otros mecanismos para ratificar la opinión de la ciudadanía y militancia, por lo que los dos precandidatos registrados podían realizar cualquier acto de precampaña, incluida la difusión de promocionales, tendente a obtener la designación como candidato a la gubernatura de Nayarit, decisión que, como vimos, es coincidente con la postura de esta Sala Superior.

Sin que constituya incongruencia la consideración de la responsable. “...*El denunciante parte de la premisa incorrecta que, como el método de selección del candidato a la gubernatura de Nayarit se denomina “designación directa”, el órgano partidista, de manera automática, sin mayor trámite, elige de entre el o los precandidatos registrados, al candidato a la gubernatura...*”.

Pues como ha quedado precisado, la decisión de la Sala Especializada no obedeció a un *estudio gramatical del concepto designación directa* sino que explicó, que dadas las características del método de selección, se justificaba la transmisión de promocionales de precampaña, además que si

bien, el denunciante no mencionó expresamente la *postulación automática*, lo cierto es que subyace a su planteamiento, al considerar que no se trataba de una elección auténtica sino de la designación directa por parte de un órgano partidista, de ahí que exista congruencia entre lo denunciado y lo resuelto.

De igual forma, el recurrente expone que la sentencia también resulta incongruente porque en la denuncia se adujo que resultaba ilegal la difusión de promocionales de precampaña si se tomaba en cuenta que la designación recaía en un *órgano cupular, cuyos miembros no son residentes del estado de Nayarit*, lo cual se invocó como un hecho notorio, por lo que resultaba ilegal y desproporcional que los promocionales se difundieran en todos los canales de televisión y estaciones de radio de la mencionada entidad federativa, pues materialmente estuvieron dirigidos a *815,325 electores*.

Sin embargo, la autoridad responsable indebidamente consideró que ese dicho no se sustentó con medio de prueba convincente para acreditar la residencia de los integrantes de la Comisión Permanente, consideración que resulta ilegal pues tal hecho no era objeto de prueba al ser invocado como notorio.

Deviene igualmente **infundado** el concepto de agravio.

Si bien es cierto que en la denuncia se invocó como hecho notorio que los miembros de la Comisión Permanente no

residen en Nayarit y que en la sentencia impugnada se consideró *que no sustentó su dicho con medio de prueba convincente*, también lo es, que la Sala Especializada consideró infundado ese planteamiento a partir de la decisión toral relativa a que *los precandidatos estaban sujetos a diferentes etapas de escrutinio de la idoneidad de su perfil y la conveniencia de su candidatura, por parte de órganos colegiados del partido* por lo que resultó conforme a Derecho la transmisión de los promocionales.

Ahora bien, en concepto de esta Sala Superior, la residencia de los integrantes de la Comisión Permanente sí constituye un hecho objeto de prueba, en tanto que, el domicilio de las personas no es un hecho notorio.

En este sentido, no pasa desapercibido que el partido político recurrente en su escrito recursal ofrece como prueba *“el informe que rinda el Partido Acción Nacional mediante el cual señale: nombre completo, cargo o funciones públicas que actualmente desempeñan, y si el lugar de residencia de los miembros de la Comisión Permanente Nacional de dicho instituto político se ubica en el estado de Nayarit”*.

Sin embargo, resulta inatendible atender su solicitud de requerimiento de informe, toda vez que la controversia en el presente asunto se constriñe a revisar la legalidad de la sentencia reclamada, en tanto que el derecho a ofrecer pruebas

se debe agotar durante la instrucción del procedimiento especial sancionador.

Indebida valoración probatoria: Al respecto indica que resulta ilegal la decisión de la Sala Especializada de no requerir la prueba que ofreció en su escrito de denuncia consistente en *el informe que rinda el PAN y los precandidatos registrados que aparecen en los promocionales, en el que señalen las razones y motivos por los que, a pesar de existir un método de designación directa, solicitaron aparecer en los promocionales.*

Con relación a este argumento la Sala Especializa consideró: *“No se inadvierte, que el PRI, en el apartado de medios de prueba de su denuncia, refirió que ofrecía el informe que rindiera el PAN y los precandidatos que aparecían en los promocionales de radio y de televisión, en los que señalaran las razones y motivos por los que solicitaron aparecer en ellos, a pesar de existir un método de designación directa, y que la Unidad de lo Contencioso no emitió pronunciamiento alguno al respecto; no obstante, con lo razonado en el sentido de que la naturaleza del denominado “método de designación” en el que se valoraran encuestas y estudios de opinión, permite que se pauten promocionales de precandidatos, por lo que a ningún fin práctico conduciría, en su caso, solicitar el referido informe, pues ello no afectaría la validez de poder pautar promocionales como los que son materia de la denuncia”.*

En concepto de esta Sala Superior es conforme a Derecho la determinación de la Sala Especializada pues, en efecto, con independencia de *las razones y motivos por los que solicitaron aparecer en los promocionales*, lo cierto es que la postura de esta Sala Superior es, que frente a un proceso de selección interna en el que participaron dos precandidatos y el órgano que decidió la postulación de candidatura podía tomar en cuenta sondeos de opinión, se justifica su aparición en los promocionales de radio y televisión pautados por el partido político.

A lo que cabe agregar, como se mencionó, que, en la convocatoria respectiva, se previó la posibilidad que los precandidatos registrados podían realizar actos de precampaña y acceder al tiempo en radio y televisión del partido político; lo que constituye el asidero para que los precandidatos solicitaran la aparición en los *spots*.

Indebida motivación de la sentencia impugnada.

En concepto del recurrente, es contraria a Derecho la conclusión de la Sala Especializada, relativa a que el proceso interno de selección es *electivo* pues en realidad se configuró un *fraude a la ley*, por lo que resulta indebido considerar que la difusión de propaganda en radio y televisión era una condición necesaria para que el reducido número de miembros de la Comisión Permanente designara al candidato respectivo.

Esto es así, porque en concepto del actor, la posibilidad de realizar *encuestas u otros estudios demoscópicos*

era una cuestión potestativa, ya que aun, en el supuesto de no llevarse a cabo, el órgano del partido debía optar por alguno de los dos precandidatos, esto es, la decisión del órgano partidista no tenía la obligación de designar al candidato con base en estas encuestas *no vinculantes* sino meramente indicativas.

Por lo que, a decir del recurrente, con ello, se evidencia que no se trató de un auténtico proceso de elección en el que la militancia emite su voto sino de la designación por parte de un órgano cupular, por lo que, en la sentencia impugnada, se pasa por alto el hecho que la ciudadanía, los militantes y/o simpatizantes no estaban en posibilidad de ejercer el voto.

En consecuencia, considera que resultó ilegal la difusión de los promocionales objeto de denuncia, pues en realidad se dirigieron a todo el electorado de Nayarit lo que se traduce en una ventaja indebida del candidato electo del Partido Acción Nacional en perjuicio del resto de los contendientes del proceso electoral, por el contrario, frente al método de designación directa los promocionales debieron ser de contenido genérico, en lugar de mostrar la voz, figura, presencia y oferta política de sus precandidatos.

Esta Sala Superior **no comparte la perspectiva del partido político recurrente** en atención a las siguientes consideraciones.

Es cierto que conforme a las características del proceso interno de selección de candidato a Gobernador de Nayarit la militancia no emitió, de forma directa, el sufragio y que la postulación de candidatura recayó en un órgano del partido, a saber, la Comisión Permanente del Consejo Nacional.

También es cierto, que los integrantes de la Comisión Nacional podían tomar en cuenta para la toma de decisión encuestas indicativas u otros instrumentos y que los mismos no eran vinculantes.

Sin embargo, esta situación no se traduce necesariamente en la imposibilidad de los precandidatos registrados de llevar a cabo actos de precampaña, entre otros, mediante la transmisión de promocionales en radio y televisión.

En primer lugar, se debe recordar que el artículo 41, párrafo segundo, Base I, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece los principios de auto-organización y autodeterminación de los partidos políticos al prever que las autoridades electorales, solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos, en los términos que señalen la propia Constitución y la ley.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los partidos políticos cuentan con protección institucional que salvaguarda su vida interna; dicha protección se respalda en los principios de auto-conformación y

auto-organización; estos garantizan que los partidos políticos determinen aspectos esenciales de su vida interna, la cual se integra por un bloque de garantías, conforme a lo siguiente:

Conviene dejar de manifiesto que la propia Constitución Federal establece que la garantía institucional de que gozan los partidos políticos con base en los principios de auto-conformación y auto-determinación, es indisponible, pero no ilimitada; esto es, ningún órgano o autoridad del Estado mexicano puede suprimirlas o desconocerlas (indisponibilidad); empero, su ejercicio no puede llevarse a cabo sin límite alguno (no ilimitación), ya que la propia Norma Suprema estatuye, tanto en su artículo 41 como en el 116, **que las autoridades electorales podrán intervenir en la vida interna de los partidos políticos**, estableciendo como condición para ello, que esa intrusión esté expresamente prevista en la ley.²

La trascendencia de los principios anotados desde la perspectiva constitucional, nos lleva a concluir lo siguiente:

- Los partidos políticos son entidades de interés público.
- El ámbito de tutela constitucional se traduce en la salvaguarda de su vida interna, conforme a los principios de autodeterminación y auto-organización.
- Existe un bloque de garantía que protege la vida interna de los partidos políticos consistente en los subprincipios de indisponibilidad y no limitación.

² Ejecutoria pronunciada en la acción de inconstitucionalidad 85/2009 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelta en sesión de once de febrero de dos mil diez.

- El marco constitucional de los partidos permite proteger su ámbito de desarrollo, siempre que ello no trastoque los fines, valores e instituciones de la Norma Suprema.

El legislador ordinario ha desarrollado los anotados principios en la Ley General de Partidos Políticos, específicamente, en los artículos 5, párrafo 2, 34 y 47, párrafo 3, en los que se prevé que los asuntos internos de los partidos políticos comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento. Se consideran asuntos internos de los partidos políticos, entre otros:

- La elaboración de sus documentos básicos;
- La determinación de los requisitos y mecanismos para la afiliación;
- La elección de los integrantes de sus órganos;
- **Los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y cargo de elección popular;**
- Los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas;
- La emisión de reglamentos internos y acuerdos de carácter general.

De tal manera, conforme a los principios de autodeterminación y auto organización anotados, es claro, que esta Sala Superior no califica la legalidad o ilegalidad del método que el propio partido político decidió utilizar para su proceso interno de selección, situación que además no es controvertida.

Esto es, la controversia a resolver, no radica en definir sí el método de designación directa, previsto en la normativa interna del partido político denunciado, es democrático, constitucional y/o legal, sino definir, a partir de las características de éste método de selección, si fue conforme a Derecho que los precandidatos registrados aparecieran en los promocionales de precampaña.

Ahora bien, a juicio de este órgano jurisdiccional, la aparición de los precandidatos, no constituye por sí sólo, vulneración a las reglas del modelo de comunicación política, previsto constitucional y legalmente, esto es, no configura un uso indebido de la prerrogativa de acceso a radio y televisión.

Esto es así, porque si bien, la militancia no participa en forma directa mediante la emisión del sufragio, sino de manera indirecta, a través de un *colegio electoral partidista interno*, integrado sólo por algunos miembros del partido político, lo cierto es que debe existir comunicación entre la militancia y/o simpatizantes y los precandidatos registrados.

Razonar en sentido contrario, implicaría que los militantes y simpatizantes del partido político, en un escenario de método de designación, fueran ajenos a la decisión del partido político de postular candidato a un cargo de elección popular, personas que, finalmente, también deben tomar la decisión de emitir su sufragio el día de la jornada electoral.

Esto es, aun cuando exista la presunción que los militantes y simpatizantes finalmente votaran en favor del candidato postulado por el partido político, esta presunción se desvirtúa si se toma en cuenta que, al interior del partido político existen diversas corrientes o facciones, que podrán o no apoyar al candidato respectivo, de ahí que el proceso interno de selección debe estar, en principio, abierto a toda la militancia del partido político.

Con ello se persigue un diálogo entre precandidatos y militancia que abona a la comunicación política y al ejercicio de derechos fundamentales como la libertad de expresión y el acceso a la información.

Ahora bien, es claro que la actividad propagandística, en atención a la naturaleza de la radio y televisión, como medios de comunicación masiva, trascienden al electorado en general, pues resulta evidente que el público, que ve y escucha, va más allá de los militantes y simpatizantes correspondientes. Sin embargo, esta masividad en la transmisión, no implica tampoco vulneración, por sí misma, al modelo de comunicación política.

Como vimos, a partir de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 85/2009, la situación fáctica relativa a que los procesos internos de selección se den mediante precandidato único o **candidato postulado mediante designación directa** no restringen la prerrogativa de los partidos políticos de utilizar el tiempo oficial en radio y televisión, pues tienen expedito su derecho para acceder a estos medios de comunicación, a efecto de difundir, de manera institucional, sus procesos de selección interna de candidatos.

En sus consideraciones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que, ya sea mediante el **procedimiento de designación directa** o bien, mediante precandidato único, los partidos políticos pueden hacer precampaña, para informar a la opinión pública el proceso de designación de candidato; dando a conocer, entre otros aspectos; el método a seguir; las personas que están involucradas en la selección y la plataforma política, todo ello, mediante una propaganda institucional.

El máximo Tribunal razonó que por lo demás, los partidos políticos tienen expedito su derecho para dar a conocer su plataforma de campaña y utilizar los medios de comunicación señalados, de la manera que más les convenga; **desde luego, siempre dentro de los límites jurídicos que el ordenamiento prevé al respecto.**

En consecuencia, aun en el escenario de estricta designación directa o precandidatura única, la difusión de promocionales de radio y televisión transmitidos en precampaña de los partidos políticos, no implica, de suyo, inobservancia a la legislación electoral, pues la irregularidad dependerá, entre otros elementos y particularidades, del mensaje que se comunique y su efecto o trascendencia.

Situación que en el caso no aconteció, **pues como vimos, no se trata, estrictamente, de ninguno de los escenarios, sino de un proceso interno de selección en el que participaron dos precandidatos registrados.**

A partir de estas precisiones, esta Sala Superior considera que, para definir el destino del asunto, conforme a sus particularidades, **resulta esencial el análisis de los spots de radio y televisión cuestionados, como se verá al resolver el siguiente concepto de agravio.**

Conforme a lo expuesto, resulta inatendible la solicitud del recurrente, relativa a que esta Sala Superior requiera un *informe al Partido Acción Nacional relativo al nombre de las personas que realizaron las encuestas u otros instrumentos de medición en el proceso interno de selección de candidato.*

Finalmente, con relación a la manifestación del partido político recurrente, en el sentido que el proceso interno de

selección del partido político denunciado implicó un *fraude a la ley*, esto es, una **simulación**, cabe hacer la siguiente reflexión.

Los negocios jurídicos gozan de presunción de veracidad, puesto que se reputan auténticos y legítimos, en tanto no se demuestre lo contrario.

Al respecto, Francisco Ferrara en su obra "*La Simulación de los Negocios Jurídicos*", define la simulación como la declaración de un contenido de voluntad no real, emitida conscientemente y de acuerdo entre las partes, para producir con fines de engaño la apariencia de un negocio jurídico que no existe o es distinto de aquel que realmente se ha llevado a cabo.

A partir de esta definición la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que lo más característico en el negocio simulado es la *divergencia intencional entre la voluntad interna y la voluntad declarada. Lo interno que es lo querido y deseado entre las partes, está en oposición a lo externo o declarado, que conscientemente no es lo querido por ellas*³.

Falta de exhaustividad en el estudio de la denuncia: Con relación a este tópico, el Partido Revolucionario Institucional argumenta que la Sala Especializada fue omisa en analizar el contenido y contexto de los promocionales objeto de denuncia, de haberlo hecho, hubiera concluido que están dirigidos a todo el electorado nayarita y no solamente cuentan con

³ Véase la tesis de rubro: SIMULACIÓN. Cuyos datos de localización son: [TA]; 6a. Época; 3a. Sala; S.J.F.; Volumen CXII, Cuarta Parte; Pág. 153

elementos de propaganda institucional o contenidos relacionados con el proceso interno de selección.

Esta Sala Superior considera que si bien le asiste la razón al recurrente cuando alega que la Sala responsable debió analizar el contenido de los spots, lo cierto es que ello no es razón suficiente para modificar el sentido del fallo impugnado por lo siguiente.

La Sala Especializada consideró innecesario analizar el contenido de los promocionales dado que el planteamiento del quejoso dependió del método de selección de candidato del partido político denunciado consistente en la designación directa.

Sin embargo, el partido político expuso en su denuncia, específicamente de fojas diecisiete a veinte del escrito: *“...el análisis integral del contenido de los promocionales...”*; *“...evidencia la ausencia de contenido genérico...”*; *“...análisis integral que considere todos los elementos visuales, auditivos y textuales del spot denunciado...”*; *“...son ilegales ya que, muestran y difunden la voz, figura, presencia y oferta política de sus precandidatos...”*.

En este sentido, a partir de lo ya expuesto, se tiene que la sola aparición de los precandidatos en los promocionales de radio y televisión transmitidos en precampaña de los partidos políticos, no implica, de suyo, inobservancia a la legislación electoral, **sino que la irregularidad depende, entre otros elementos y particularidades, del mensaje que se comunique y su efecto o trascendencia.**

Es decir, si el mensaje está dirigido a informar a la opinión pública el proceso interno de selección de candidato que se desarrolla, será conforme a Derecho; por el contrario, si el mensaje, por su contenido o confección, es equivocado, por generar un posicionamiento o ventaja indebida del precandidato único frente al electorado, inobservará la legislación electoral, por uso indebido de la prerrogativa.

En el caso, del análisis que realiza esta Sala Superior del contenido de los promocionales objeto del procedimiento, se advierte lo siguiente.

**RV00196-17 “Tutela”
Televisión**

| IMÁGENES REPRESENTATIVAS | | AUDIO |
|--------------------------|--|--|
| | | <p>Toño Echevarría: <i>Hay cosas que no puede hacer una sola persona, y para resolver los problemas de Nayarit tenemos que hacer equipo, cambiar las cosas haciendo a un lado lo que nos detiene y sacando lo mejor de cada uno de nosotros, debemos trabajar unidos para que el futuro de todos sea mejor, lo que sigue es que juntos cambiemos Nayarit.</i></p> <p>Voz en Off: <i>Toño Echevarría, precandidato a Gobernador, PAN.</i></p> |
| | | |
| | | |
| | | |

**RA00209-17 “Tutela”
Radio**

AUDIO

Toño Echevarría: *Hay cosas que no puede hacer una sola persona, y para resolver los problemas de Nayarit tenemos que hacer equipo, cambiar las cosas haciendo a un lado lo que nos detiene y sacando lo mejor de cada uno de nosotros, debemos trabajar unidos para que el futuro de todos sea mejor, lo que sigue es que juntos cambiemos Nayarit.*

Voz en Off: *Toño Echevarría, precandidato a Gobernador, PAN.*

De las imágenes y audios de los promocionales de radio y televisión se advierten los siguientes elementos:

➤ **Mensaje auditivo:**

- Se afirma, en la voz del precandidato, *que hay cosas que no puede hacer una sola persona.*
- Se expone la idea que los *problemas de Nayarit* se resuelven mediante la *unión.*
- Finalmente se escucha la leyenda *“Toño Echevarría, precandidato a Gobernador, PAN”.*

➤ **Mensaje visual:**

- Aparecen diversas personas (personajes de futbolista, médico cirujano, y trabajadores que pretender subir un sillón a una camioneta) que representan la imposibilidad de llevar a cabo su actividad de manera individual y cómo se resuelve la situación cuando alguien más colabora.
- Posteriormente, se aprecia la imagen del precandidato saludando a personas, y su presencia en un lugar,

que parece ser una plaza pública.

- El contenido de audio aparece subtulado en todo tiempo.
- De igual forma, en todo tiempo se observa un recuadro en la parte inferior derecha con la leyenda “TOÑO ECHEVARRÍA PRECANDIDATO A GOBERNADOR”.
- Finalmente se observa la leyenda “*Propaganda dirigida a militantes y simpatizantes del PAN*”, así como el emblema del Partido Acción Nacional.

A partir de los elementos descritos, para esta Sala Superior, el mensaje transmitido, en voz del precandidato, tuvo un doble propósito. Por una parte, hacer del conocimiento que *Toño Echevarría* era precandidato a Gobernador; por otra, comunicar a los receptores la idea de *unidad* como la solución para los problemas en el estado de Nayarit.

Desde la óptica de este órgano jurisdiccional, el mensaje transmitido, por sus características específicas, no generó algún mensaje equivocado o confusión en el electorado para posicionar indebidamente al precandidato.

En tanto que informa su calidad de precandidato y alude a un tema general como la *unidad social* frente a problemáticas, sin precisar cuáles o de qué modo, es decir, desde la óptica de esta Sala Superior, se trata de un mensaje que no rebasa los límites de la precampaña, ni genera algún posicionamiento indebido.

Máxime, como se ha expuesto a lo largo de esta sentencia, que el público que vio y escuchó los promocionales, también estuvo expuesto a los promocionales del otro precandidato registrado, según se considera enseguida.

**RV00200-17 “Rafael Orozco, Precandidato Nayarit”
Televisión**

| IMÁGENES REPRESENTATIVAS | | AUDIO |
|--|---|---|
|  |  | <p>Rafael Orozco: Soy Rafael Orozco, como tú, quiero un Nayarit próspero, diferente, donde tú y tu familia puedan vivir en paz, estoy consciente de que nuestro estado pasa por un momento muy difícil, pero estoy seguro que con tu apoyo lograremos mejores empleos, más salud, y una educación de calidad para nuestros hijos, el momento es hoy, y juntos lo vamos a lograr.</p> <p>Voz en Off: Rafael Orozco, precandidato a gobernador, PAN, publicidad dirigida a militantes e integrantes de la Comisión Permanente Nacional del PAN.</p> |
|  |  | |
|  |  | |
|  |  | |

**RV00214-17 “Rafael Orozco, Precandidato Nayarit”
Radio**

| AUDIO |
|---|
| <p>Rafael Orozco: Soy Rafael Orozco, como tú, quiero un Nayarit próspero, diferente, donde tú y tu familia puedan vivir en paz, estoy consciente de que nuestro estado pasa por un momento muy difícil, pero estoy seguro que con tu</p> |

apoyo lograremos mejores empleos, más salud, y una educación de calidad para nuestros hijos, el momento es hoy, y juntos lo vamos a lograr.

Voz en Off: *Rafael Orozco, precandidato a gobernador, PAN, publicidad dirigida a militantes e integrantes de la Comisión Permanente Nacional del PAN.*

De las imágenes y audios de los promocionales de radio y televisión se advierten los siguientes elementos:

➤ **Mensaje auditivo:**

- Quien habla es *Rafael Orozco*.
- Se expone la idea de un *Nayarit próspero* en donde exista *paz; mejores empleos; más salud y una educación de calidad*.
- Finalmente se escucha la leyenda "*Rafael Orozco, precandidato a Gobernador, PAN, publicidad dirigida a militantes e integrantes de la Comisión Permanente Nacional del PAN*"

➤ **Mensaje visual:**

- Aparece la imagen del precandidato.
- Posteriormente, se aprecian diversas personas con la intención de representar a la ciudadanía de Nayarit.
- El contenido de audio aparece subtulado en todo tiempo.
- Finalmente se observan las leyendas "*Rafael*"

Orozco Precandidato a Gobernador”; “*Publicidad dirigida a militantes e integrantes de la Comisión Permanente Nacional del PAN*”, así como el emblema del Partido Acción Nacional.

A partir de los elementos descritos, para esta Sala Superior, el mensaje transmitido, en voz del precandidato, también tuvo un doble propósito. Por una parte, hacer del conocimiento que *Rafael Orozco* era precandidato a Gobernador; por otra, comunicar a los receptores la idea de un *Nayarit próspero* en donde exista *paz; mejores empleos; más salud y una educación de calidad*.

Desde la óptica de este órgano jurisdiccional, el mensaje transmitido, por sus características específicas, no generó algún mensaje equivocado o confusión en el electorado para posicionar indebidamente al precandidato.

En tanto que informa su calidad de precandidato y alude a temas generales como *paz social; mejores empleos; más salud y una educación de calidad*, sin que se advierta una propuesta en específico que implique, por ejemplo, alguna promesa de campaña, por lo que, a juicio de este órgano jurisdiccional, se trata de un mensaje que no rebasa los límites de la precampaña, ni genera algún posicionamiento indebido.

Máxime, como se ha expuesto a lo largo de esta sentencia, que el público que vio y escuchó los promocionales, también estuvo expuesto a los promocionales del otro precandidato registrado.

De ahí que esta Sala Superior, considere que del análisis de dichos promocionales no se advierte que estos configuren una vulneración a la legislación electoral.

OCTAVO. Decisión. Atento a la postura de esta Sala Superior con relación a la permisibilidad de acceso a la prerrogativa de radio y televisión, por parte de los precandidatos registrados, tratándose del método de designación en el proceso interno de selección; lo infundado de los conceptos de agravio del recurrente y el análisis del contenido de los promocionales, lo procedente es **confirmar** la sentencia impugnada.

En consecuencia, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

RESUELVE:

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia recurrida.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias atinentes y archívese el presente asunto como definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación, con la ausencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO