

INE/CG345/2014

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL CUAL SE DA RESPUESTA A LA CONSULTA PLANTEADA POR EL PARTIDO MOVIMIENTO CIUDADANO, EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PRECANDIDATOS ÚNICOS EN EL PROCESO ELECTORAL

ANTECEDENTES

- I. Con fecha veintiséis de diciembre de dos mil once, el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, emitió el *“Acuerdo [...] por el cual se da respuesta a la consulta planteada por el ciudadano Andrés Manuel López Obrador, en atención al oficio remitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia recaída al incidente de aclaración de oficio en el expediente SUP-JRC-0309/2011”*, identificado con la clave CG474/2011. En la consulta citada, se realizaron los siguientes cuestionamientos:

“1. ¿Cómo garantiza la libertad de expresión y de asociación un precandidato único a la luz del principio pro persona previsto en el párrafo tercero del artículo primero de la Constitución?”

2. ¿Cómo garantiza el principio de equidad el precandidato único en relación con precandidatos de otros partidos que sí tienen exposición pública, con imagen y nombre, frente a terceros o ciudadanos en general medios de comunicación electrónica y en tiempos del Estado administrados por el IFE?”

3. ¿Qué tipo de actividades puede realizar el precandidato único en el período de precampaña?”

4. ¿Qué características deben tener los mítines o encuentros del precandidato único, deben realizarse en espacios públicos o cerrados?”

5. ¿Sólo con militantes y simpatizantes de los partidos de su coalición y atendiendo a los procedimientos de selección de su precandidatura en cada partido?”

6. ¿Tiene derecho el precandidato único a que su imagen y nombre propio aparezcan en los spots de los partidos en los tiempos del Estado administrados por el IFE?”

7. *¿Puede el precandidato único participar en foros o seminarios de análisis de los problemas nacionales en universidades o en otras instituciones públicas o privadas?*
8. *¿Puede el precandidato único tener encuentros con asociaciones afines a la militancia de los partidos que lo postulan?*
9. *¿Puede el precandidato único plantear en sus entrevistas o mítines problemas de carácter nacional?*
10. *¿Qué tipo de cuestiones puede plantear en los mítines o en reuniones? ¿Se puede referir a cuestiones de la coyuntura nacional?*
11. *¿Puede el precandidato único debatir con militantes de los partidos que los postulan?*
12. *¿El precandidato único puede acompañar a los precandidatos a diputados y senadores de los partidos que lo postulan a sus giras y mítines?*
13. *¿Qué actividades puede realizar en esas circunstancias?*

- II. Inconformes con la respuesta descrita en el Acuerdo señalado en el antecedente previo, los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano impugnaron ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia recaída al SUP-RAP-3/2012, quien resolvió lo que a la letra se transcribe:

*“**ÚNICO.** Se **confirma** el "Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el cual se da respuesta a la consulta planteada por el ciudadano Andrés Manuel López Obrador, en atención al oficio remitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al incidente de aclaración de oficio en el expediente SUP-JRC-0309/2011" identificado bajo la clave CG474/2011.*

- III. Con fecha uno de diciembre de dos mil catorce, se recibió en las oficinas del Instituto Nacional Electoral el escrito sin número suscrito por el C. Juan Miguel Castro Rendón, representante de Movimiento Ciudadano ante el Consejo General, solicitando se dé puntual contestación a diversos cuestionamientos relacionados con los derechos y obligaciones de los precandidatos únicos.

CONSIDERANDO

1. Que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, Base V, Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto realizar la organización de las elecciones, con base en los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

2. Que de conformidad con los artículos 5, numeral 1; 35, numeral 1; y 44, numeral 1, incisos a), k) y jj) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, corresponde a dicho Instituto, entre otras autoridades, la aplicación del citado ordenamiento, siendo este Consejo General el que en su carácter de órgano superior de dirección es competente para aprobar los Acuerdos necesarios para el debido ejercicio de sus facultades y atribuciones, entre las que se encuentra vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos se actúe conforme a la citada ley electoral y la Ley General de Partidos Políticos.

3. Que con base en lo dispuesto por el artículo 5, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la interpretación de dicho ordenamiento se debe realizar conforme a los criterios, gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que los criterios que por este conducto se tomen respecto de la consulta realizada por Movimiento Ciudadano deberán en todo momento sustentarse en las reglas de interpretación referidas, así como en los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

4. Que mediante el escrito referido en el antecedente III, el C. Juan Miguel Castro Rendón, en su carácter de representante de Movimiento Ciudadano ante el Consejo General, somete a este órgano colegiado diversos cuestionamientos relacionados con los alcances y limitantes de los derechos y obligaciones de los precandidatos electorales, a saber:

“a) Si la SCJN estableció que en el caso de que los partidos políticos hagan designación de sus candidatos ya sea mediante el procedimiento de designación directa, o bien, mediante el único precandidato, aquellos pueden hacer precampaña para dar a conocer a la opinión pública el proceso de designación ¿Es posible que

el partido político informe quién es el precandidato registrado a través de sus tiempos en radio y televisión? ¿Es viable incluir su voz e imagen? ¿A partir de qué momento es posible difundir este tipo de propaganda institucional?

b) ¿Qué elementos debe contener la propaganda institucional de los partidos políticos en periodo de precampaña, que tenga como objetivo dar a conocer a la opinión pública un proceso de selección con precandidato único?

c) En la propaganda institucional de precampaña difundida a través del tiempo del Estado en radio y televisión destinados a los partidos políticos, ¿Pueden aparecer imágenes de archivo en las que aparezcan figuras reconocidas de dicho instituto político que a su vez ostenten la calidad de precandidatos únicos?

d) ¿En los promocionales destinados a la precampaña se pueden evocar imágenes de un actor políticos que hubiese sido candidato del partido político en otro Proceso Electoral y que en este Proceso Electoral ostente el carácter de precandidato único?

e) ¿Es posible que un precandidato único realice propaganda de precampaña a través de los tiempos de radio y televisión destinados al partido político, si el simple hecho de su registro no tiene como consecuencia su nominación o postulación automática, sino que requiere de un acto posterior de aprobación por parte del órgano intrapartidario facultado para ello, en atención a su método de selección interna?

f) Si el registro de un aspirante único a candidato no asegura a éste que será electo como tal, ya que su precandidatura está sujeta a una etapa posterior de escrutinio por parte de un órgano (lo que exige contar con elementos para votar en favor o en contra de la postulación sometida a su consideración), ¿Tiene derecho el precandidato único a que su imagen y nombre propio aparezcan en los spots de los partidos en los tiempos del Estado administrados por el INE? ¿Cómo se garantiza, en este supuesto, la libertad de expresión de un precandidato único a la luz del principio pro persona previsto en el párrafo tercero del artículo primero de la Constitución Federal?

g) Si el método para la selección de candidatos contempla la necesidad de evaluar la postulación de un candidato en términos de su penetración y aceptación en el electorado en general, independientemente de si es el único registrado, ¿Tiene

derecho el precandidato a acceder a los tiempos de radio y televisión destinados al partido en el periodo de precampaña?

h) Más aún, si uno de los requisitos para obtener la candidatura es constituir una determinada base de apoyo de simpatizantes (ciudadanos en general), ¿Es factible que un precandidato único pueda acceder, con este propósito, a los tiempos en radio y televisión destinados a los partidos para las precampañas?

i) Si el método de selección de candidatos obliga a los precandidatos a realizar actos dirigidos a la obtención de un respaldo ciudadano ¿Qué tipo de actividades puede realizar el precandidato único en el periodo de precampaña? ¿Qué características deben tener los mítines o encuentros del precandidato único? ¿Deben realizarse en espacios públicos o cerrados? ¿Sólo con militantes y simpatizantes de su partido o abiertos a la ciudadanía en general, atendiendo a los procedimientos de selección interna?"

5. Que con objeto de dar debida contestación a lo solicitado, se considera procedente exponer en principio las consideraciones relacionadas con la naturaleza de la precandidatura, sus características, alcance de sus derechos y obligaciones, de conformidad con la normatividad aplicable, pues tal es la base común del cual se desprenden las preguntas antes descritas.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 226, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, *los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los aspirantes a dichos cargos, de conformidad a lo establecido en dicha ley, los Estatutos, Reglamentos, Acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.*

Para efectos de lo anterior, treinta días antes del inicio formal de los procesos, cada partido determinará el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, decisión que debe ser comunicada a este Consejo General dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación.

Con base en lo anterior, el artículo 227, numeral 1 de la misma ley define a la “precampaña electoral” como 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.

En ese contexto, el numeral 2 del artículo citado en el párrafo que antecede señala que se entenderán por actos de precampaña electoral *las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.*

El numeral 3 del mencionado artículo señala que se entiende por propaganda de precampaña *el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por esta 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. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.*

Ahora bien, una vez señalada la naturaleza y características de la precampaña, es importante hacer mención de las limitantes que deben ser respetadas por precandidatos y partidos políticos de conformidad con el artículo 226, numerales 3, 4 y 5, que a la letra establece:

“Artículo 226.

...

3. Los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular que participen en los procesos de selección interna convocados por cada partido no podrán realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas; la violación a esta disposición se sancionará con la negativa de registro como precandidato.

4. Los partidos políticos harán uso del tiempo en radio y televisión que conforme a esta Ley les corresponda para la difusión de sus procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular, de conformidad con las reglas y pautas que determine el Instituto. Los precandidatos debidamente registrados podrán acceder a radio y televisión exclusivamente a través del tiempo que corresponda en dichos medios al partido político por el que pretenden ser postulados.

5. Queda prohibido a los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular, en todo tiempo, la contratación o adquisición de propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión. La violación a esta norma se sancionará con la negativa de registro como precandidato o, en su caso, con la cancelación de dicho registro. De comprobarse la violación a esta norma en fecha posterior a la de postulación del candidato por el partido de que se trate, el Instituto negará el registro legal del infractor.”

De lo señalado se desprende que el objetivo principal de establecer un periodo de precampaña es posibilitar que, en el caso de que así lo determine un partido político, la elección de candidatos a un cargo de elección popular se lleve a cabo mediante un proceso democrático y de competencia, razón por la cual se posibilita a los precandidatos registrados a realizar actos y propaganda tendientes a obtener el apoyo de militantes, simpatizantes o público en general.

Sin embargo, tal circunstancia no debe ser entendida como una posibilidad ilimitada de actos, pues en todo momento se deben respetar los principios de legalidad, equidad e imparcialidad que sustentan la organización de todo Proceso Electoral, pues la etapa de precampaña es únicamente una parte del todo que constituyen las elecciones, ya sean federales o locales.

Dicho esto, las acciones de precandidatos y partidos deben ser analizadas a la luz de su afectación en el Proceso Electoral, así como de la equidad que generan con los demás competidores, ya sea al interior del instituto político, o pertenecientes a distintos partidos.

Ahora bien, toda vez que las acciones de precandidatos y partidos pueden afectar la equidad de la contienda, el artículo 3, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, clasifica como actos anticipados de campaña los *actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el Proceso Electoral por alguna candidatura o para un partido.*

Lo anterior es congruente con la jurisprudencia intitulada “ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. NO LO SON LOS RELATIVOS AL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN INTERNA DE CANDIDATOS”, la cual precisa que las actividades

que se realizan con motivo de los procesos de selección interna de los partidos políticos de acuerdo con sus Estatutos, no constituyen actos anticipados de campaña, siempre que no realicen difusión de Plataforma Electoral, ni pretendan la obtención del voto ciudadano para acceder a un cargo de elección popular.

Siendo así, se considera que la respuesta de este Consejo General debe preservar y armonizar dos derechos de distinto tipo, el primero de ellos correspondiente a los precandidatos mediante el cual se encuentran en posibilidad de llevar a cabo de actos tendentes a obtener el apoyo de militantes, simpatizantes e incluso, en algunos casos, del electorado en general, con objeto de ser nombrados candidatos. El segundo, el derecho de los demás actores políticos, así como el de la ciudadanía en el sentido de garantizar que exista equidad en la contienda electoral.

Por ello, los actos de precandidatos dejan de serlo precisamente en el momento en que los mismos influyen en la equidad mediante el llamado al voto, no en un contexto o con un objeto de obtención de apoyo interno, sino de respaldo electoral para la obtención del cargo público.

En este orden de ideas, esta autoridad considera que en el caso de precandidatos únicos la línea que separa los actos de precampaña con los actos anticipados de campaña es delgada, pues no obstante ser necesario contar con el apoyo del órgano elector del partido político que corresponda, al tratarse de un precandidato único, y no existir competencia, se puede partir de la presunción de que el mismo cuenta con el apoyo necesario para ser nombrado candidato, pues de lo contrario el instituto político se encontraría en la situación extrema de no contar con candidatos que participen en los procesos electorales, lo que es contrario a sus fines como entidad de interés público.

Así, es necesario que la interpretación de esta autoridad atienda al caso en específico, fomentando en todo momento el cumplimiento de los principios que sustentan la organización de un Proceso Electoral y con base en ellos determinar las limitantes a las que se encuentra sujeto un precandidato único.

Robustecen lo anterior los antecedentes que tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han establecido respecto del tema en cuestión.

La Suprema Corte de Justicia esgrimió, entre otras, las siguientes consideraciones para declarar infundados los conceptos de agravio interpuestos por el otrora Partido Convergencia en la acción de inconstitucionalidad 85/2009, en contra de la entonces Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California:

“Ciertamente, quienes son únicos precandidatos, o candidatos designados de modo directo, no tienen que contender al interior de su partido político para obtener la calidad de candidato; entonces, a juicio de esta Suprema Corte de Justicia, la condicionante para realizar actos de proselitismo o propaganda, no genera ninguna afectación al derecho de ser votado, toda vez que el ciudadano que se halle en esa hipótesis no tiene que convencer a la militancia del partido para que lo elijan como candidato; esto es, debido a las circunstancias especiales que lo rodean, no tiene mayor participación en esa fase del proceso, sino que se encuentra incardinado en la siguiente fase la de campaña, en la cual sí cobra verdadera relevancia su participación y respecto de la cual la norma combatida no tiene incidencia alguna, sin que tampoco se observe un impedimento para que sea votado el día de los comicios.

En efecto, el ciudadano que sea precandidato único o bien, candidato designado de forma directa, no se ve afectado por las disposiciones legales sometidas a escrutinio de constitucionalidad, por cuanto dispone que para autorizar o estar en aptitud de realizar actos proselitistas o de propaganda en precampaña, es requisito indispensable que haya, cuando menos, dos o más precandidatos, cuenta habida que aquél no requiere participar en una fase de precampaña, dada la calidad que posee; sino que éste podrá desenvolverse, desde luego, dentro del marco constitucional y legal respectivo, con plena libertad en la fase de campaña política, teniendo la oportunidad de dar a conocer a la ciudadanía su Plataforma Electoral y conteniendo abiertamente en el Proceso Electoral, lo cual culminará con el día de la elección en la cual podrá ser votado (voto pasivo).

Bajo esa óptica, a juicio de este Tribunal Pleno es claro que la circunstancia de que el precandidato único, o candidato designado de forma directa, no pueda realizar actos proselitistas o de propaganda en la fase de precampaña, dado que no existe otro precandidato que contienda internamente para obtener la candidatura, no afecta la calidad democrática de su participación en el proceso, toda vez que éste, en el primer caso, está ante una posibilidad muy alta de que adquiera la calidad de candidato y, en el segundo, ya cuenta con ella; por ende, su posición se encuentra incardinada en otra fase del proceso, la de campaña, por lo que será en ésta en la

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; etapa que como ha quedado de manifiesto, no es afectada de ninguna manera por las disposiciones legales cuya inconstitucionalidad se demandó.

...

Asimismo, los preceptos combatidos tampoco vulneran el principio de equidad, sino que, por el contrario, lo respetan plenamente, pues, en primer lugar, todos los que estén en ese supuesto están sujetos a la misma regulación y, en segundo, permitir actos o propaganda en la fase de precampaña, cuando no requieren alcanzar su nominación, sí sería inequitativo para los precandidatos de los demás partidos que sí deben someterse a un proceso democrático de selección interna y obtener el voto necesario para ser postulado candidato; aunado a que, ello podría generar una difusión o proyección de su imagen previamente a la fase de campaña, que igualmente genera inequidad en la contienda frente a los demás candidatos que lleguen a postularse.”

Respecto del concepto de violación que arguyó el partido accionante en la sentencia transcrita, relativo a la vulneración de la prerrogativa que gozan los partidos políticos al acceso a la radio y la televisión, la Suprema Corte de Justicia estableció lo siguiente:

“En consecuencia, en concepto de esta Suprema Corte de Justicia, no existe elemento que muestre que al establecer la condicionante sometida a escrutinio constitucional, el legislador esté restringiendo el acceso de los partidos políticos a los tiempos oficiales de radio y televisión; sino que, por lo contrario, su decisión legislativa está constreñida y guarda plena correspondencia con la naturaleza de la propaganda que no puede difundir, que es aquella mediante la cual cobre ventaja del candidato único e inicie 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 ejercer su derecho a 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.”

Adicionalmente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los medios de impugnación identificados con las claves SUP-JDC-1007/2010 y su acumulado SUP-JRC-230/2010, argumentó que no es necesario que los candidatos únicos lleven a cabo acciones tendientes a conseguir el respaldo de la militancia de los partidos políticos de los que forman parte para

obtener la candidatura a la que pretenden aspirar, si no han sido registrados más aspirantes a la postulación del cargo de elección popular.

En ese sentido, dicho órgano jurisdiccional estimó que tal como sostuvo la responsable, es intrascendente el hecho de que el promovente aduzca que en todos los promocionales que fueron difundidos en la etapa de precampaña del proceso se ostentó con el cargo precandidato, puesto que era innecesario que en esa etapa del Proceso Electoral el enjuiciante hiciera actos de proselitismo ya que no estaba conteniendo en algún proceso de selección interna de candidatos al interior de los partidos políticos que lo postularon. Por lo anterior, es dable concluir que la transmisión de los spots denunciados se traduce en la realización de actos anticipados de campaña.

Aunado a lo anterior, la Sala Superior al analizar la situación de un precandidato único a la luz del proceso partidista en cuestión en la sentencia recaída al SUP-JRC-169/2011, señaló entre otras cuestiones que éste debió: *i)* limitarse a difundir su propuesta y plan de trabajo únicamente con el objeto de obtener el voto de los Delegados que acudirían a la Convención de Delegados en que sería aprobada su designación o bien de los miembros del instituto político que participaron en el proceso de designación o elección de dichos delegados y; *ii)* no llevar a cabo reuniones, entrevistas u otras actividades masivas en espacios públicos cuyo objeto sea promover su imagen personal ante la ciudadanía o el electorado en general.

Dicho lo anterior, se da respuesta a los cuestionamientos presentados por Movimiento Ciudadano, en el siguiente sentido:

RESPUESTAS A LA CONSULTA FORMULADA

“a) Si la SCJN estableció que en el caso de que los partidos políticos hagan designación de sus candidatos ya sea mediante el procedimiento de designación directa, o bien, mediante el único precandidato, aquellos pueden hacer precampaña para dar a conocer a la opinión pública el proceso de designación ¿Es posible que el partido político informe quién es el precandidato registrado a través de sus tiempos en radio y televisión? ¿Es viable incluir su voz e imagen? ¿A partir de qué momento es posible difundir este tipo de propaganda institucional?”

En primer término, es importante señalar que si bien la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no prevé el supuesto de la “precandidatura única”, diversas sentencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral han tratado este asunto y su tendencia es no permitir que los tiempos de radio y televisión -prerrogativa de los partidos y no de los candidatos o precandidatos- puedan ser utilizados en el supuesto de los “precandidatos únicos”.

En ese sentido, en la acción de inconstitucionalidad 85/2009, misma que el propio solicitante refiere en su consulta, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dispuso que los precandidatos únicos que sean designados de modo directo no deben hacer precampaña, ya que obtienen la candidatura automáticamente.

En efecto, dicho Tribunal Pleno sostuvo que permitir actos o propaganda en la fase de precampaña de candidatos electos en forma directa o de precandidatos únicos, esto es, cuando no requieren alcanzar su nominación, sería inequitativo para los precandidatos de los demás partidos que sí deben someterse a un proceso democrático de selección interna y obtener el voto necesario para ser postulados como candidatos, ya que ello podría generar una difusión o proyección de su imagen previamente a la fase de campaña.

El Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, también sostuvo que las precampañas deben ceñirse exclusivamente a los procedimientos internos de selección de candidatos de cada partido político o coalición, por lo que es requisito necesario para el desarrollo de un proceso de precampaña electoral la concurrencia de al menos dos precandidatos, es decir, si se presente un precandidato único o se trata de una designación directa, deviene innecesario realizar actos de precampaña, pues no se requiere promoción de las propuestas debido a que la candidatura está definida.

Por tanto, los precandidatos únicos o candidatos electos por designación directa que realicen actos de precampaña que trasciendan al conocimiento de la comunidad, a fin de publicitar sus plataformas electorales, programas de gobierno o posicionar su imagen frente al electorado, incurrirían en actos anticipados de campaña, pues tendrían una ventaja frente al resto de los contendientes que se encuentran en un proceso interno en su respectivo

partido político, con lo que se vulnera el principio de equidad, rector de los procesos electorales.

Dados esos argumentos, y en congruencia con el criterio emitido por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral mediante Acuerdo CG474/2011, se considera que los precandidatos únicos no pueden tener acceso a las prerrogativas de radio y televisión durante precampaña y los partidos políticos o coaliciones no pueden utilizar su prerrogativa de tiempos en radio y televisión para informar quién ha sido registrado como precandidato único —ya sea a través de su nombre, trayectoria, ideas o cualquier elemento que permita su posicionamiento—, ni para difundir su voz e imagen.

En relación con el último cuestionamiento, es importante precisar que la restricción relativa a no difundir propaganda que incluya elementos que permitan dar a conocer y promocionar a un precandidato único, a través de la prerrogativa de tiempos en radio y televisión de los partidos políticos o coaliciones, aplica en todo momento durante la etapa de precampañas.

“b) ¿Qué elementos debe contener la propaganda institucional de los partidos políticos en periodo de precampaña, que tenga como objetivo dar a conocer a la opinión pública un proceso de selección con precandidato único?”

Tal y como se refirió en la respuesta que antecede, este Instituto debe ceñir sus acciones a garantizar el ejercicio de los derechos de libertad de expresión y asociación, así como los principios de equidad e imparcialidad en la contienda, razón por la cual se encuentra imposibilitado para exponer una lista exhaustiva de elementos que debe contener la propaganda institucional en el periodo de precampaña que tenga como objetivo dar a conocer a la opinión pública el proceso de selección de un precandidato único.

No obstante, se reitera que los partidos políticos o coaliciones no pueden difundir propaganda que incluya elementos que permitan dar a conocer y promocionar a un precandidato único —ya sea a través de su nombre, voz, imagen, trayectoria, ideas o cualquier elemento que permita su posicionamiento—, a través de su prerrogativa de tiempos en radio y televisión durante el periodo de precampañas.

“c) En la propaganda institucional de precampaña difundida a través del tiempo del Estado en radio y televisión destinados a los partidos políticos, ¿Pueden aparecer imágenes de archivo en las que aparezcan figuras reconocidas de dicho instituto político que a su vez ostenten la calidad de precandidatos únicos?”

Al respecto, cabe reiterar que los partidos políticos o coaliciones no pueden difundir propaganda que incluya elementos que permitan dar a conocer y promocionar a un precandidato único —ya sea a través de su nombre, voz, imagen, trayectoria, ideas o cualquier elemento que permita su posicionamiento—, a través de su prerrogativa de tiempos en radio y televisión durante el periodo de precampañas.

En este sentido, se llega a la conclusión que, la aparición de imágenes de archivo en que aparezcan quienes ostentan la calidad de precandidatos únicos, con independencia de si son o no figuras representativas o reconocidas de un partido político, es improcedente, ello en aras de proteger el principio de equidad que debe regir todo Proceso Electoral.

“d) ¿En los promocionales destinados a la precampaña se pueden evocar imágenes de un actor político que hubiese sido candidato del partido político en otro Proceso Electoral y que en este Proceso Electoral ostente el carácter de precandidato único?”

Al efecto resulta aplicable lo referido en la respuesta anterior, en ese sentido, es improcedente evocar imágenes de un actor político que hubiese sido candidato del partido político en otro Proceso Electoral y que en este Proceso Electoral se ostente como precandidato único en los promocionales destinados a la precampaña.

“e) ¿Es posible que un precandidato único realice propaganda de precampaña a través de los tiempos de radio y televisión destinados al partido político, si el simple hecho de su registro no tiene como consecuencia su nominación o postulación automática, sino que requiere de un acto posterior de aprobación por parte del órgano intrapartidario facultado para ello, en atención a su método de selección interna?”

Tal y como fue señalado previamente, este Instituto considera que la propaganda de un precandidato único en radio y televisión le dotaría de una posición ventajosa frente a los precandidatos de las otras fuerzas políticas, razón por la cual, derivado del especial contexto que trae consigo la figura de precandidato único, en caso de que se transmitieran promocionales con su imagen o plataforma política, los mismos podrían enmarcarse en la definición de actos anticipados de campaña. En atención a lo anterior, no es posible que un precandidato único realice propaganda de precampaña a través de los tiempos en radio y televisión destinados al partido político, con independencia de las características del proceso interno del que depende su nominación como candidato a un cargo de elección popular.

*“f) Si el registro de un aspirante único a candidato no asegura a éste que será electo como tal, ya que su precandidatura está sujeta a una etapa posterior de escrutinio por parte de un órgano (lo que exige contar con elementos para votar en favor o en contra de la postulación sometida a su consideración), **¿Tiene derecho el precandidato único a que su imagen y nombre propio aparezcan en los spots de los partidos en los tiempos del Estado administrados por el INE? ¿Cómo se garantiza, en este supuesto, la libertad de expresión de un precandidato único a la luz del principio pro persona previsto en el párrafo tercero del artículo primero de la Constitución Federal?”***

El artículo 1º de la Constitución establece como obligación de todas las autoridades (incluido el Instituto Nacional Electoral) el procurar la interpretación más favorable a los derechos de los individuos (principio pro Personae), ello no implica que existan libertades irrestrictas o ilimitadas.

Todas las libertades fundamentales, incluida la de expresión aludida en la pregunta, tienen restricciones intrínsecas (por ejemplo, los derechos de terceros), y extrínsecas que son determinadas por el contexto en el que se ejercen, como ocurre el tener que ponderarlas con el principio de equidad que rige las contiendas electorales.

Tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, han recogido esta tesis al diferenciar entre una limitación subjetiva (en el primer caso), como una limitación objetiva (en el segundo). Así las cosas, las libertades de los precandidatos aludidas, son interpretadas de manera lo más amplia posible atendiendo, sin

embargo, los principios que la contienda democrática implica, en primera instancia los principios de legalidad y de equidad en la competencia.

A mayor abundamiento, y por lo que hace al derecho de libertad de expresión, los artículos 19, párrafo 3, inciso a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el 13, parágrafo 2, inciso a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establecen como limitaciones: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, y b) la protección de la seguridad nacional, el orden público y la salud o la moral públicas.

Así las cosas, las libertades de los precandidatos aludidas deben ser interpretadas de la manera más amplia posible, atendiendo los principios que la contienda democrática implica. En otras palabras, la vigencia de la libertad en el marco del desarrollo del Proceso Electoral, implica la sujeción de todos los participantes a lo establecido en los ordenamientos legales, con el objeto de evitar la generación de ventajas indebidas entre ellos.

En este orden de ideas, tal y como se ha señalado , el ejercicio de los derechos reconocidos en nuestra Constitución no es irrestricto, por lo que la garantía del derecho a la libertad de expresión de los precandidatos únicos debe ser vista a la luz de las particularidades de dicha calidad.

En ese sentido, al no encontrarse en una etapa de competencia interna partidista para la obtención de la candidatura a un cargo de elección popular, la garantía del derecho a la libertad de expresión de los precandidatos únicos no debe ser tutelada a través de las prerrogativas de tiempos en radio y televisión de los partidos políticos o coaliciones, pues tendrían una ventaja indebida frente al resto de los contendientes que se encuentran en un proceso interno en su respectivo partido político, con lo que se vulnera el principio de equidad, rector de los procesos electorales.

“g) Si el método para la selección de candidatos contempla la necesidad de evaluar la postulación de un candidato en términos de su penetración y aceptación en el electorado en general, independientemente de si es el único registrado, ¿Tiene derecho el precandidato a acceder a los tiempos de radio y televisión destinados al partido en el periodo de precampaña?”

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 23, numeral 1, inciso d) de la Ley General de Partidos Políticos, dichos institutos políticos tienen derecho a acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de las demás disposiciones aplicables.

En este orden de ideas, el artículo 159, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que los partidos políticos tienen el derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Asimismo, dicho ordenamiento establece en el Título Segundo “De las Prerrogativas de los Partidos Políticos”, Capítulo I “Del acceso a radio y televisión” las reglas aplicables para la transmisión de mensajes en la etapa de precampaña.

Así, el derecho de acceso a los tiempos del Estado corresponde a los partidos políticos con base en lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la normatividad citada anteriormente, correspondiendo a estos institutos políticos la responsabilidad en el uso conforme a derecho de dichos tiempos.

En este sentido, con independencia de que exista uno o más precandidatos, el acceso a la prerrogativa se encuentra debidamente garantizado a los partidos políticos, lo que no se contraría con las limitantes en cuanto a contenido que se derivan de la ley y de los acuerdos de la autoridad competente.

Por las razones que se han expuesto al dar respuesta a los cuestionamientos anteriores, si bien la prerrogativa constitucional de los partidos políticos está garantizada durante el periodo de precampañas, los precandidatos únicos no tienen derecho a acceder a tiempos en radio y televisión a través de la misma.

“h) Más aún, si uno de los requisitos para obtener la candidatura es constituir una determinada base de apoyo de simpatizantes (ciudadanos en general), ¿Es factible que un precandidato único pueda acceder, con este propósito, a los tiempos en radio y televisión destinados a los partidos para las precampañas?”

Resulta aplicable la respuesta del cuestionamiento anterior.

“j) Si el método de selección de candidatos obliga a los precandidatos a realizar actos dirigidos a la obtención de un respaldo ciudadano ¿Qué tipo de actividades puede realizar el precandidato único en el periodo de precampaña? ¿Qué características deben tener los mítines o encuentros del precandidato único? ¿Deben realizarse en espacios públicos o cerrados? ¿Sólo con militantes y simpatizantes de su partido o abiertos a la ciudadanía en general, atendiendo a los procedimientos de selección interna?”

En términos de los criterios sostenidos por la Corte y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quienes ostentan la calidad de precandidatos únicos no tienen permitido llevar a cabo actos que tengan por objeto promover su imagen o la recepción de su mensaje ante los ciudadanos o sufragantes en general, pues al publicitar sus plataformas electorales, programas de gobierno o posicionar su imagen frente al electorado, tendrían una ventaja indebida frente al resto de los contendientes que se encuentran en un proceso interno en su respectivo partido político, con lo que se vulnera el principio de equidad, rector de los procesos electorales.

A partir de las razones expuestas, las actividades de los precandidatos únicos deben restringirse a aquéllas que estén dirigidas a quienes tienen un nivel de intervención directa y formal en su designación o ratificación como candidato, dado que no se encuentran en una etapa de competencia con otros contendientes.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 41, Bases III y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 23, numeral 1, 34, numeral 1, inciso a); 44, numeral 1, incisos a), k) y j); 159, numerales 1, 2, 4 y 5; 162, numeral 1, inciso a); 56, párrafo 1; 65; 226, numeral 1; 227, numerales 1, 2, 3 y 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 13, numeral 1, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral; este Consejo General emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- Se tiene por desahogada la consulta formulada por el C. Juan Miguel Castro Rendón, representante de Movimiento Ciudadano ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

SEGUNDO.- Se instruye al Secretario del Consejo General proceda a notificar a la brevedad el presente Acuerdo al Partido Político Movimiento Ciudadano.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 18 de diciembre de dos mil catorce, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Licenciado Javier Santiago Castillo y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, no estando presente durante la votación el Consejero Electoral, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez; asimismo no estando presente durante el desarrollo de la sesión el Consejero Electoral, Doctor Benito Nacif Hernández.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**