



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/507/2015

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRI/CG/507/2015, DERIVADO DE LA DIFUSIÓN DE DIVERSOS PROMOCIONALES PAUTADOS POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

México, D.F., a veintiséis de noviembre de dos mil quince

ANTECEDENTES

I. **DENUNCIA.**¹ El veintitrés de noviembre de dos mil quince, se recibió escrito de queja presentada por Alejandro Muñoz García, representante suplente del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en contra de Jorge Luis Preciado Rodríguez y el Partido Acción Nacional, ya que según el quejoso:

- En los promocionales RV02376-15, RV02379-15, RV02380-15, y RA03593-15, pautados por el Partido Acción Nacional para el periodo de precampaña para la elección extraordinaria de la gubernatura del estado de Colima, se está incluyendo únicamente la imagen de Jorge Luis Preciado Rodríguez, sin que se haga mención de que hay otro precandidato registrado en dicho partido, siendo éste Luis Humberto Ladino Ochoa.
- Con lo anterior, el Partido Acción Nacional, a dicho del quejoso, beneficia a uno solo de sus precandidatos, al no realizar una distribución equitativa de los tiempos de radio y televisión entre éstos, lo que genera inequidad en el proceso interno de selección de candidato al cargo de Gobernador del estado de Colima por dicho instituto político.
- De igual suerte, a juicio del quejoso, al posicionar únicamente el nombre de uno de sus precandidatos, posiciona de manera anticipada la imagen, nombre y slogan de Jorge Luis Preciado Rodríguez, lo que genera inequidad para los demás partidos políticos.

¹ Visible a fojas 1 a 37 del expediente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/507/2015

- II. RADICACIÓN, RESERVA DE ADMISIÓN, MEDIDAS CAUTELARES, EMPLAZAMIENTO, E INVESTIGACIÓN PRELIMINAR.**² El mismo veintitrés de noviembre, se tuvo por recibida la denuncia, a la cual le correspondió el número de expediente citado al rubro, reservándose acordar lo conducente respecto a la admisión, emplazamiento de las partes; asimismo se ordenó realizar diligencias de investigación con el propósito de esclarecer los hechos denunciados.
- III. ADMISIÓN DE LA DENUNCIA.**³ El veinticuatro de noviembre del dos mil quince, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral ordenó admitir a trámite como un procedimiento especial sancionador la queja presentada por el Partido Revolucionario Institucional, dentro del plazo dispuesto por los artículos 471, párrafo 6 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 61, párrafo 1 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.
- IV. PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES**⁴. El veinticinco de noviembre dos mil quince, se ordenó remitir a la Comisión de Quejas y Denuncias, la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares para que en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA

La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, en términos de los artículos 468, párrafo 4, y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 38, párrafos 1, fracción I, 2, 3, 4 y 6; 40, párrafo 1; 42 y 44, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

Lo anterior, acorde con lo ordenado por la Sala Superior al resolver el juicio SUP-JDC-1272/2015 y su acumulado SUP-JRC-678/2015, y lo acordado por el Consejo General, en la resolución INE/CG902/2015 *ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE ASUME*

² Visible a fojas 38 a 58 del expediente.

³ Visible a fojas 87 a 88 del expediente.

⁴ Visible a fojas 143 a 144 del expediente.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/507/2015

DIRECTAMENTE Y CON LO QUE SE INICIA LA REALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES PROPIAS DE LA FUNCIÓN ELECTORAL INHERENTE A LA ELECCIÓN EXTRAORDINARIA DE GOBERNADOR EN EL ESTADO DE COLIMA, EN CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN RECAÍDA AL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL SUP-JRC-678/2015 Y SU ACUMULADO, en cuyo punto primero de acuerdo se asumió y determinó el inicio de la realización de todas las actividades propias de la función electoral, para llevar a cabo la elección extraordinaria de gobernador del estado de Colima.

Asimismo, el once de noviembre de dos mil quince, el Consejo General de este órgano autónomo aprobó el acuerdo INE/CG954/2015, *ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN Y CALENDARIO INTEGRAL PARA LA ELECCIÓN EXTRAORDINARIA DE GOBERNADOR EN EL ESTADO DE COLIMA, EN CUMPLIMIENTO AL ACUERDO INE/CG902/2015 Y A LA CONVOCATORIA EMITIDA POR EL CONGRESO DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA*, en el que se asentó que su entrada en vigor correspondería a la propia fecha de su aprobación, y de igual manera en él se estableció el inicio del proceso electoral extraordinario para elegir gobernador en Colima, cuya jornada habrá de llevarse a cabo el diecisiete de enero de dos mil dieciséis, y en su punto de acuerdo octavo, determinó que el Instituto Nacional Electoral conocerá de los procedimientos administrativos sancionadores que se deban iniciar con motivo de las quejas y denuncias que se interpongan por actos u omisiones que violenten la ley electoral local.

Como se advierte, la Sala Superior del órgano jurisdiccional además de anular la elección ordinaria que se llevó a cabo en el estado de Colima el siete de junio del año en curso, instruyó al Instituto Nacional Electoral que organizara la elección extraordinaria que se debe efectuar para elegir al gobernador de dicho estado; en ese contexto y en congruencia con lo ordenado por dicha Sala Superior, el Consejo General de este órgano autónomo determinó asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral inherente a la señalada elección extraordinaria, precisando además que al Instituto Nacional Electoral corresponde conocer de los procedimientos administrativos sancionadores que se deban iniciar con motivo de las quejas y denuncias que se interpongan por actos u omisiones que violenten la ley electoral local, de lo que se sigue que este Instituto es competente para investigar cualquier posible violación a la normativa electoral que incida en el desarrollo de la elección extraordinaria en comento.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/507/2015

En adición a lo anterior, y en atención a que el motivo de inconformidad hace referencia a la presunta difusión en radio y televisión de los promocionales identificados con los folios RV02376-15, RV02379-15 y RV02380-15 [versión televisión], así como RA03593-15 [versión radio], pautados por el Partido Acción Nacional como parte de sus prerrogativas de acceso a la radio y televisión, para el Proceso Electoral Extraordinario para elegir gobernador en el estado de Colima, la competencia para conocer de tales hechos corresponde a este órgano constitucional autónomo a nivel central, ya que el Instituto Nacional Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales y será la autoridad competente para investigar, mediante procedimientos expeditos, las infracciones a la normatividad electoral en materia de radio y/o televisión, siempre que se den las siguientes violaciones:

a) Contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión por los partidos políticos, por sí o por terceras personas físicas o morales; lo cual constituye una prohibición establecida en el artículo 41 Constitucional, Base III, Apartado A, párrafos noveno y décimo.

b) A las pautas y tiempos de acceso a radio y televisión.

c) Tratándose de propaganda política o electoral que contenga expresiones que calumnien a las personas, violación prevista por el artículo 41 constitucional, Base III, Apartado C, párrafo primero.

d) Tratándose de difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental de los poderes federales, estatales, de los municipio, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, supuesto previsto en el artículo 41 Constitucional, Base III, Apartado C, segundo párrafo.

Por tanto, esta autoridad tiene competencia originaria para conocer los hechos denunciados.

SEGUNDO. HECHOS Y PRUEBAS

Como quedó precisado, los hechos materia de estudio consisten en la presunta sobre exposición de Jorge Luis Preciado Rodríguez, precandidato al cargo de gobernador en la próxima contienda electoral en el estado de Colima, por el Partido Acción Nacional respecto a su homólogo Luis Humberto Ladino Ochoa



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/507/2015

derivado de que el Partido Acción Nacional pautó únicamente promocionales con la imagen de Jorge Luis Preciado Rodríguez, lo que genera una inequidad en la contienda.

PRUEBAS APORTADAS POR EL QUEJOSO.

1. **LAS DOCUMENTALES PÚBLICAS**, Consistentes en: acta circunstanciada, que se solicita realice la autoridad administrativa electoral federal en Colima respecto de la existencia y contenido de los spots antes mencionados, en la página electrónica que aloja las pautas de ese Instituto Electoral.

Así como acta circunstanciada que contiene fe de hechos, misma que fue solicitada previamente a la autoridad administrativa electoral federal en el estado de Colima.⁵

2. **LA DOCUMENTAL TÉCNICA**, consistente en el monitoreo realizado el día viernes 20 de noviembre de 2015 en las pautas para el Estado de Colima, que se anexa a la presente.⁶

Las probanzas de los numerales 1 y 2 tienen valor probatorio pleno, al tratarse de **documentales públicas** emitidas por autoridad competente en ejercicio de sus funciones, y cuyo contenido o veracidad no está puesta en duda por elemento diverso, en términos de lo previsto en los artículos 461, párrafo 3, inciso a), y 462, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 22, párrafo 1, fracción I, inciso a), y 27, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias.

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD

1. Oficio INE/DEPPP/DE/DAI/5539/2015⁷, de veinticuatro de noviembre del año en curso, signado por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, por medio del cual da respuesta a la solicitud de información formulada por la autoridad, en el que informa:

"(...)

⁵ Visible a fojas 134 a 149 del expediente.

⁶ Prueba solicitada al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos mediante oficio INE-UT/13845/2015, foja 68.

⁷ Visible a fojas 91 a 92 del expediente.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Al respecto le informo que los promocionales identificados con los folios RA03593-15, RV02376-15, RV02379-15 y RV02380-15 fueron pautados por el Partido Acción Nacional, como parte de sus prerrogativas de acceso a la radio y la televisión para la precampaña del proceso electoral local extraordinario en Colima.

Actor Político	Número de Registro	Versión	Entidad	Ámbito	Tipo	Inicio transmisión	Última transmisión	Oficio inicio transmisión	Oficio fin transmisión
PAN	RA03593-15	No tiene color	Colima	Loc.	Precamp	20/11/2015	N/A	PAN/CRT/39/115	NA
PAN	RV02376-15	No tiene color	Colima	Loc.	Precamp	20/11/2015	21/11/2015	PAN/CRT/39/115	NA/CRT/26-15-008
PAN	RV02379-15	No tiene color V2	Colima	Loc.	Precamp	22/11/2015	N/A	PAN/CRT/41/115	N/A
PAN	RV02380-15	No tiene color V3	Colima	Loc.	Precamp	22/11/2015	N/A	PAN/CRT/41/115	N/A

Adjunto copia simple de los escritos con los que se solicitó la difusión, y en su caso, la sustitución de los promocionales señalados.

Asimismo, le informo que no obra en los archivos de esta Dirección Ejecutiva, el registro de Precandidatos a gobernador del estado de Colima, por parte del Partido Acción Nacional.

Con relación a la distribución de tiempos para los precandidatos, le informo que en términos de lo establecido en el artículo 168, numeral 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la asignación de mensajes por precampaña es facultad exclusiva de cada partido político.

(...)"

2. Escrito recibido el veinticinco de noviembre del año en curso, signado por el representante propietario del Partido Acción Nacional⁸, mediante el cual da respuesta al requerimiento formulado, quien contestó medularmente lo siguiente:

"(...)

1. Respecto del inciso marcado con la letra a) del oficio que se contesta, manifiesto que en efecto, el partido político que represento, tuvo por registrado a **JORGE LUIS PRECIADO RODRÍGUEZ**, como precandidato a gobernador del Estado de Colima con motivo del Proceso Electoral Extraordinario para Gobernador del Estado de Colima, por conducto de la Comisión Organizadora Electoral, mediante el acuerdo COE-14, de fecha 19 de noviembre de 2015, publicado tanto en los estrados físicos como electrónicos de la referida comisión en la misma fecha de su emisión, del cual se adjunta copia del mismo (ANEXO 1), a efecto de cumplimentar el presente requerimiento.

En segundo lugar manifiesto a ese H. Instituto, que efectivamente mi representada, también tuvo por registrado a **LUIS HUMBERTO LADINO OCHOA** como precandidato a gobernador del Estado de Colima con motivo del Proceso Electoral Extraordinario para Gobernador del estado de Colima, por conducto de la Comisión Organizadora Electoral, mediante el acuerdo COE-15, de fecha 19 de

⁸ Visible a fojas 102 a 133 del expediente.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/507/2015

noviembre de 2015, publicado tanto en los estrados físicos como electrónicos de la referida comisión en la misma fecha de su emisión, del cual se adjunta copia del mismo (ANEXO 2), a efecto de cumplimentar el presente requerimiento.

2. Por lo que respecta al inciso marcado con la letra b) del oficio que contiene el requerimiento formulado por ese H. Instituto, se contesta que el proceso interno de selección de candidato a la gubernatura del Estado de Colima para el próximo proceso electoral extraordinario en la entidad federativa de referencia, fue el de "VOTACIÓN DE MILITANTES", lo cual acredito con la copia de la convocatoria para participar en el Proceso Interno de Selección de la Candidatura a Gobernador (a) del Estado de Colima de fecha 12 de noviembre de 2015, publicado tanto en los estrados físicos como electrónicos de la referida comisión en la misma fecha de su emisión, del cual se adjunta copia del mismo (ANEXO 3), a efecto de dar debido cumplimiento al requerimiento ordenado por ese H. Instituto.

(...)"

Los elementos de prueba derivados de la facultad investigadora de la autoridad de trámite, tienen valor probatorio pleno, al tratarse de **documentales públicas** emitidas por autoridad competente en ejercicio de sus funciones, y cuyo contenido o veracidad no está puesta en duda por elemento diverso, en términos de lo previsto en los artículos 461, párrafo 3, inciso a), y 462, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 22, párrafo 1, fracción I, inciso a), y 27, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias.

CONCLUSIONES:

De las constancias de autos, se desprende lo siguiente:

- ✓ Que los promocionales identificados con los folios *No tiene color* [RV02376-15], *No tiene color V2* [RV02379-15], *No tiene color V3* [RV02380-15], y *No tiene color* [RA03593-15], fueron pautados por el Partido Acción Nacional como parte de sus prerrogativas para el acceso a radio y televisión durante la etapa de precampañas en el proceso electoral extraordinario en el estado de Colima.
- ✓ De igual suerte, conforme a la información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos el promocional *No tiene color* [RV02376-15] ya no está siendo transmitido.
- ✓ Que, de acuerdo a la información que obra en autos, el Partido Acción Nacional tiene registrados como precandidatos a Gobernador del estado de Colima a los CC. Jorge Luis Preciado Rodríguez y Luis Humberto Ladino Ochoa.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/507/2015

- ✓ Que de conformidad la información proporcionada por el representante del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de este Instituto, el método para la selección del candidato a gobernador, será por votación de sus militantes.

TERCERO. ESTUDIO SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES SOLICITADAS

En primer lugar, los elementos que la autoridad administrativa electoral debe analizar para emitir su pronunciamiento, son los siguientes:

- a) *Apariencia del buen derecho.*
- b) *Peligro en la demora.*
- c) *La irreparabilidad de la afectación.*
- d) *La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.*

La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida —que se busca evitar sea mayor— o de inminente producción, mientras se sigue el proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización.

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* —apariencia del buen derecho— unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final—. En este sentido, solo son protegibles por medidas cautelares aquellos casos en los que se acredita la temeridad o actuar indebido de quien con esa conducta ha forzado la instauración del procedimiento.

El primer elemento apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable; en tanto que el segundo elemento consiste en la posible frustración de los derechos de quien promueve la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Esa situación obliga, indefectiblemente, a realizar una **evaluación preliminar** en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas, a saber, la apariencia del buen derecho así como el temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final, y así determinar si procede o no el dictado de medidas cautelares.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/507/2015

En atención a la naturaleza de las medidas precautorias, se considera que se requiere una **acción ejecutiva, inmediata y eficaz**, que debe adoptarse mediante la ponderación de los elementos que obren en el expediente, generalmente aportados por el solicitante, con el fin de determinar, en grado de seria probabilidad, si pueden producirse daños o lesiones irreparables a los principios rectores de la materia electoral con la permanencia de cierto tipo de acciones o conductas.

En ese contexto, esta clase de providencias, como todo acto de molestia por parte de la autoridad, necesariamente deben estar fundadas y motivadas para su concesión o denegación, en estricta observancia al principio de legalidad, ya que según sea el sentido de la resolución, con ellas puede afectarse a cualquiera de los sujetos en conflicto.

Por tanto, la autoridad que tenga a su cargo establecer si procede o no acordarlas, y en su caso, determinar cuál procede adoptar, debe realizar diversas ponderaciones que permitan su justificación, como son las atinentes a los derechos en juego, la irreparabilidad de la afectación, la idoneidad de la medida cautelar, así como su razonabilidad y proporcionalidad.

Aunado a lo anterior, debe decirse que la imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados, solo proceden respecto de conductas que se refieran a hechos objetivos y ciertos; no así respecto de hechos que se hayan consumado totalmente o futuros de realización incierta, pues el objeto de estas medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves. Su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento, no solo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/507/2015

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro y texto siguientes:

***MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.** Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a los resultados del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.⁹*

Conforme a la apariencia del buen derecho, podrá decretarse una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el sumario, se desprenda la presunta conculcación a alguna disposición de carácter electoral.

CASO CONCRETO

En el presente caso, el quejoso denuncia que el Partido Acción Nacional, en el ejercicio de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, beneficia exclusivamente a uno solo de sus precandidatos, sin que realice una distribución de sus tiempos entre todos los precandidatos registrados, lo que genera inequidad en la contienda, denunciando la difusión de cuatro promocionales, mismos que se analizan a continuación:

I. Promocional con número de folio RV02376-15 denominado *No tiene color.*

Al respecto, de acuerdo con la información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, el promocional con folio RV02376, actualmente no se está difundiendo, siendo su última transmisión el día veintiuno

⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/507/2015

de noviembre del año en curso, por lo que, para efectos del dictado de la presente determinación, válidamente puede afirmarse que la conducta materia de análisis, respecto del spot señalado, se refiere a hechos ya acontecidos o consumados los cuales resultan de imposible reparación, entendiéndose como tales aquellos cuyos efectos no pueden retrotraerse y que sea materialmente imposibles de restituir al estado en que se encontraba antes de que ocurrieran los actos denunciados.

Por lo anterior, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento del Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, consistente en que se trata de hechos consumados, resultando **IMPROCEDENTE** el dictado de medidas cautelares respecto de dicho spot.

II. Promocionales con número de folio RA03593-15, RV02379-15 y RV02380-15, denominados “No tiene color”, “No tiene color V2”, y “No tiene color V3”, respectivamente.

Conforme a la información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, el Partido Acción Nacional pautó los siguientes spots, para su difusión durante el periodo de precampañas en el estado de Colima:

Promocional RA03593-15 [versión radio] No tiene color	
<i>Voz en off: Este anuncio no tiene color, porque el cambio no lo tiene, la democracia, la esperanza, tampoco tienen color específico.</i>	
<i>Hoy Colima cuenta con una segunda oportunidad para cambiar su historia, para vivir con dignidad, igualdad, desarrollo.</i>	
<i>Si hubiera que ponerle un color al cambio, no sería el de un partido, serían los colores de la gente, de toda la gente, que está cansada de un grupo de personajes oscuros, que han mantenido a Colima pobre, endeudado y sumido en la tristeza.</i>	
<i>No te preocupes, no hay mal que dure cien años, ¡alégrate! Sí se van.</i>	
<i>Jorge Luis, Precandidato.</i>	
<i>Dirigido a miembros del Partido Acción Nacional.</i>	
<i>La mejor opción del PAN.</i>	

Promocional RV-2376-15 [versión televisión] No tiene Color	
IMÁGENES REPRESENTATIVAS	<i>Voz en off: Este anuncio no tiene color, porque el</i>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/507/2015

		<p><i>cambio no lo tiene, la democracia, la esperanza, tampoco tienen color específico.</i></p> <p><i>Hoy Colima cuenta con una segunda oportunidad para cambiar su historia, para vivir con dignidad, igualdad, desarrollo.</i></p> <p><i>Si hubiera que ponerle un color al cambio, no sería el de un partido, serían los colores de la gente, de toda la gente, que está cansada de un grupo de personajes oscuros, que han mantenido a Colima pobre, endeudado y sumido en la tristeza.</i></p> <p><i>No te preocupes, no hay mal que dure cien años, ¡alégrate! Si se van.</i></p> <p><i>Asimismo, durante el promocional, aparece un cintillo en la parte baja de la pantalla con la leyenda “propaganda dirigida a los militantes del Partido Acción Nacional”.</i></p>

Promocional RV-2379-15 [versión televisión] No tiene Color V2		
IMÁGENES REPRESENTATIVAS		
		<p><i>Voz en off: Este anuncio no tiene color, porque el cambio no lo tiene, la democracia, la esperanza, tampoco tienen color específico.</i></p> <p><i>Hoy Colima cuenta con una segunda oportunidad para cambiar su historia, para vivir con dignidad, igualdad, desarrollo.</i></p> <p><i>Si hubiera que ponerle un color al cambio, no sería el de un partido, serían los colores de la gente, de toda la gente, que está cansada de un grupo de personajes oscuros, que han mantenido a Colima pobre, endeudado y sumido en la tristeza.</i></p> <p><i>No te preocupes, no hay mal que dure cien años, ¡alégrate! Si se van.</i></p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

	<p>Jorge Luis, Precandidato.</p> <p>Asimismo, durante el promocional, aparece un cintillo en la parte baja de la pantalla con la leyenda <u>"propaganda dirigida a los militantes del Partido Acción Nacional"</u>.</p>
--	---

Promocional RV02380-15 [versión televisión] Se puede V3 IMÁGENES REPRESENTATIVAS	
<p>PROPAGANDA DIRIGIDA A LOS MILITANTES DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.</p>	<p>PROPAGANDA DIRIGIDA A LOS MILITANTES DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.</p>
<p>PROPAGANDA DIRIGIDA A LOS MILITANTES DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.</p>	<p>PROPAGANDA DIRIGIDA A LOS MILITANTES DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.</p>
<p>PROPAGANDA DIRIGIDA A LOS MILITANTES DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.</p>	<p>PROPAGANDA DIRIGIDA A LOS MILITANTES DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.</p>
<p>PROPAGANDA DIRIGIDA A LOS MILITANTES DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.</p>	<p>PROPAGANDA DIRIGIDA A LOS MILITANTES DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.</p>
<p>PROPAGANDA DIRIGIDA A LOS MILITANTES DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.</p>	<p>PROPAGANDA DIRIGIDA A LOS MILITANTES DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.</p>

Voz en off: Este anuncio no tiene color, porque el cambio no lo tiene, la democracia, la esperanza, tampoco tienen color específico.

Hoy Colima cuenta con una segunda oportunidad para cambiar su historia, para vivir con dignidad, igualdad, desarrollo.

Si hubiera que ponerle un color al cambio, no sería el de un partido, serían los colores de la gente, de toda la gente, que está cansada de un grupo de personajes oscuros, que han mantenido a Colima pobre, endeudado y sumido en la tristeza.

No te preocupes, no hay mal que dure cien años, ¡alégrate! Si se van.

Jorge Luis, Precandidato.

Asimismo, durante el promocional, aparece un cintillo en la parte baja de la pantalla con la leyenda "propaganda dirigida a los militantes del Partido Acción Nacional".

De un análisis preliminar a los promocionales denunciados, que se encuentran difundidos actualmente, esta autoridad advierte lo siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/507/2015

- Todos los promocionales denunciados refieren estar dirigidos a militantes del Partido Acción Nacional.
- Se identifica la calidad de precandidato de Jorge Luis Preciado Rodríguez.

Es un hecho no cuestionado por el quejoso que los promocionales denunciados se encuentran relacionados con las actividades de precampaña del Partido Acción Nacional, siendo que el motivo de la denuncia presentada por el Partido Revolucionario Institucional, como se dijo anteriormente, se centra en que el instituto político denunciado, en el ejercicio de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, beneficia exclusivamente a uno solo de sus precandidatos, sin que realice una distribución de sus tiempos entre todos los precandidatos registrados, lo que genera inequidad en la contienda.

Respecto de la distribución de los tiempos asignados a los partidos políticos para el periodo de precampaña, se considera importante destacar lo dispuesto por el artículo 41, Base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

- a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el periodo comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;
- b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

(...)

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/507/2015

- a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;
 - b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y
 - c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, y los candidatos independientes se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.
- (...)"

Del artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende el derecho que tienen los partidos políticos al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

En el mismo sentido, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los artículos 165, 167 y 168, dispone lo siguiente:

Artículo 165.

1. Dentro de los procesos electorales federales, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el Instituto tendrá a su disposición cuarenta y ocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.

2. Las transmisiones de mensajes en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas de cada día. En los casos en que una estación o canal transmita menos horas de las comprendidas en el horario antes indicado, se utilizarán tres minutos por cada hora de transmisión.

Artículo 167.

(...)

4. Tratándose de precampañas y campañas en elecciones locales, la base para la distribución del setenta por ciento del tiempo asignado a los partidos políticos será el porcentaje de votación obtenido por cada uno de ellos en la elección para diputados locales inmediata anterior, en la entidad federativa de que se trate.

5. Los partidos políticos de nuevo registro, tanto nacionales como locales, según sea el caso, participarán solamente en la distribución del treinta por ciento del tiempo a que se refiere el párrafo 1 de este artículo.

6. Para la determinación del número de mensajes a distribuir entre los partidos políticos, las unidades de medida son: treinta segundos, uno y dos minutos, sin fracciones; el reglamento determinará lo conducente.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/507/2015

7. El tiempo que corresponda a cada partido será utilizado exclusivamente para la difusión de mensajes cuya duración será la establecida en el presente capítulo. Las pautas serán elaboradas considerando los mensajes totales y su distribución entre los partidos políticos.

Artículo 168.

1. A partir del día en que, conforme a esta Ley y a la resolución que expida el Consejo General, den inicio las precampañas federales y hasta la conclusión de las mismas, el Instituto pondrá a disposición de los partidos políticos nacionales, en conjunto, treinta minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.

2. Para los efectos del párrafo anterior la precampaña de un partido concluye, a más tardar, un día antes de que realice su elección interna o tenga lugar la asamblea nacional electoral, o equivalente, o la sesión del órgano de dirección que resuelva al respecto, conforme a los estatutos de cada partido.

3. Los mensajes de precampaña de los partidos políticos serán transmitidos de acuerdo a la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión del Instituto.

4. Cada partido decidirá libremente la asignación, por tipo de precampaña, de los mensajes que le correspondan, incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas con proceso electoral concurrente con el federal. Los partidos deberán informar oportunamente al Instituto sus decisiones al respecto, a fin de que este disponga lo conducente.

5. El tiempo restante, descontado el referido en el párrafo 1 de este artículo quedará a disposición del Instituto para sus fines propios o los de otras autoridades electorales. En todo caso, los concesionarios de radio y televisión se abstendrán de comercializar el tiempo no asignado por el Instituto.

De lo anterior, se advierte que el Comité de Radio y Televisión de este Instituto aprobará la pauta conforme a la cual se transmitirán los mensajes de precampaña en los tiempos oficiales del Estado que administra la autoridad electoral nacional. Asimismo, de acuerdo con lo previsto en el numeral 4 del artículo 168, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales cada partido político **determinará libremente** la asignación de los mensajes que le correspondan por precampaña, incluyendo las de carácter local.

De igual suerte, el artículo 147, del Código Electoral del Estado de Colima establece:

Artículo 147.-

Los PARTIDOS POLÍTICOS harán uso del tiempo en radio y televisión que 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 la autoridad administrativa electoral federal. 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.

Precisado lo anterior, en el caso concreto resulta **IMPROCEDENTE** la adopción de medidas cautelares solicitadas, por las razones siguientes:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/507/2015

Atento a lo dispuesto por el artículo 168, apartado 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los partidos políticos están en posibilidad de determinar libremente la distribución de los tiempos de precampaña, en los procesos de selección interna para la obtención de las candidaturas a cargos de elección popular.

En ese sentido, bajo la apariencia del buen derecho, no se aprecia que el partido denunciado haya violentado alguna disposición constitucional o legal, que le impida distribuir los tiempos que le asigna el Instituto Nacional Electoral, de la forma en que determine con base en su libertad de auto organización, que se deriva de lo previsto en el artículo 23, apartado 1, inciso c), de la Ley General de Partidos Políticos, de suerte que si el instituto político demandado determinó asignar determinado tiempo del otorgado por esta autoridad nacional, para la precampaña del precandidato Jorge Luis Preciado Rodríguez, desde una óptica preliminar, no constituye alguna irregularidad que amerite la adopción de alguna medida cautelar, máxime si se considera que al día de hoy no concluye la fase de precampaña en la elección extraordinaria para la elección de Gobernador del estado de Colima, y nada impide que en los próximos días, el tiempo de precampañas de que disponga el partido denunciado, pueda ser utilizado por el otro precandidato que tiene registrado en el proceso interno respectivo, siempre que así lo determine el partido conforme a su normativa interna.

En efecto, de conformidad con el segundo párrafo, de la Base I, del artículo 41 constitucional, este Instituto Nacional Electoral está impedido para intervenir en asuntos internos de los partidos políticos, a menos que exista disposición expresa en la ley, situación que no se da en el presente caso, pues la ley comicial establece que la asignación de los mensajes será determinada **libremente** por cada partido político, por lo que no se contempla normativamente, algún lineamiento que regule la forma en que se debe distribuir el tiempo asignado a los institutos políticos para la difusión de sus mensajes.

A mayor abundamiento, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sentencia recaída dentro del expediente SUP-JDC-803/2002, reconoció que los partidos políticos tienen la posibilidad de autorregularse y auto organizarse, lo cual implica la posibilidad de establecer libremente sus principios ideológicos; sus programas de gobierno o legislativos, así como diseñar su estructura partidaria; las reglas democráticas para acceder a dicho cargos; los mecanismos para el control de la regularidad partidaria; los derechos y obligaciones de los afiliados, miembros o militantes; los procedimientos democráticos para elegir a los candidatos; el régimen disciplinario intrapartidario.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/507/2015

entre otras, siempre que estén de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás normativa electoral. De tal suerte que la libertad auto organizativa de los partidos políticos, abarca varios aspectos, como la autonormativa y la autogestiva.

En este sentido, en apariencia del buen derecho, este órgano colegiado no advierte alguna infracción a la normativa electoral, por la que deba suspender la difusión de los promocionales denunciados, ya que, como se dijo con anterioridad, la distribución de los tiempos asignados a cada partido político corresponde hacerla de manera libre a éstos mismos.

Tomando en cuenta que en apariencia del buen derecho, el partido político denunciado no ha incurrido en violación legal respecto del uso de la prerrogativa de radio y televisión, en modo alguno habría bases para concluir que incurrió en fraude a la ley.

Los razonamientos expuestos, **no prejuzgan** sobre la existencia de las infracciones denunciadas, lo que en todo caso será materia de la resolución que se ocupe del fondo de la cuestión planteada.

CUARTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN.

A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la presente determinación es impugnable mediante el "recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador".

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII; 38, 39, 40 y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

ACUERDO



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/507/2015

PRIMERO. Se declara **improcedente** la adopción de la medida cautelar solicitada por el Partido Revolucionario Institucional, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **TERCERO**.

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

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la Centésima Décima Tercera Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintiséis de noviembre del presente año, por unanimidad de votos de los Consejeros Electorales Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, y de la Presidenta de la Comisión Maestra Adriana Margarita Favela Herrera.

**CONSEJERA ELECTORAL Y PRESIDENTA DE LA
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

MAESTRA ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA