



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-228/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/COL/521/2015

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/JL/COL/521/2015, EN RELACIÓN CON LA SUPUESTA INEQUIDAD EN LA CONTIENDA CON MOTIVO DE LA PRÓXIMA DIFUSIÓN DE UN SPOT PAUTADO EN RADIO Y TELEVISIÓN POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Distrito Federal, a siete de diciembre de dos mil quince

A N T E C E D E N T E S

I. DENUNCIA¹ Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. El cinco de diciembre de dos mil quince, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, correo electrónico a través del cual el Vocal Secretario de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en Colima remite escrito presentado por el representante del Partido Revolucionario Institucional ante dicho órgano desconcentrado, mediante el cual denuncia hechos presuntamente contraventores de la normativa electoral que, medularmente, consisten en lo siguiente:

La presunta violación al principio de equidad en la contienda con motivo de la próxima difusión del spot en radio y televisión, pautando por el Partido Acción Nacional, para el periodo de campaña electoral que se

¹ Visible a fojas 3 a 12 del expediente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-228/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/COL/521/2015

llevará a cabo en la elección extraordinaria para elegir gobernador en el estado de Colima, en virtud de que en el mismo se utilizarán frases o slogans similares a los de precampaña.

Debe asentarse que la admisión se ordenó únicamente con base en el correo electrónico señalado, en razón de la urgencia que implica la solicitud de medida cautelar y tomando en consideración que la comunicación proviene de un órgano de esta autoridad electoral nacional, amén de que, posteriormente, se recibió en esta Unidad Técnica el escrito original de queja.

II. ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO E INVESTIGACIÓN PRELIMINAR. El mismo día se radicó el expediente citado al rubro, admitiéndose a trámite; de igual modo, se reservó el emplazamiento correspondiente y se ordenó requerir a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, información necesaria para la resolución de la presente solicitud de medidas cautelares.²

III. PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES. El seis de diciembre del año en curso, se dictó acuerdo por el que, tomando en consideración la información recabada, se ordenó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares formulada por la autoridad sustanciadora, a la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

² Visible a fojas 14 a 21 del expediente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-228/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/COL/521/2015

IV. SESIÓN DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS. El siete de diciembre de la presente anualidad, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebró su Centésima Décima Sexta Sesión Extraordinaria urgente, en la que se discutió la procedencia de adoptar las medidas cautelares solicitadas, y:

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA

La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, lo anterior, conforme con lo dispuesto en los artículos 41, base III, apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y párrafo 3, así como 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, inciso c), y 38, párrafo 1, fracción I, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, los cuales prevén que las únicas autoridades para dictar u ordenar medidas cautelares son el Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, por la presunta conculcación de los dispositivos constitucionales y legales que rigen la materia electoral.

En el caso, al tratarse de una posible inequidad en la contienda electoral con motivo de la "próxima" difusión de un promocional en radio y televisión, pautado por el Partido Acción Nacional para la campaña electoral en el proceso electoral extraordinario que se lleva a cabo en el estado de Colima, este órgano colegiado



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-228/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/COL/521/2015

cuenta con atribuciones para conocer sobre la solicitud de medidas cautelares a que se refiere el presente asunto.

SEGUNDO. NORMATIVA APLICABLE. Debe asentarse que el proceso electoral extraordinario que se lleva a cabo en el estado de Colima, ha sido asumido por el Instituto Nacional Electoral por así haberlo ordenado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio SUP-JDC-1272/2015 y su acumulado SUP-JRC-678/2015.

En tal sentido, esta autoridad electoral nacional, en los acuerdos emitidos por el Consejo General identificados con las claves INE/CG902/2015 e INE/CG954/2015, ha establecido los criterios bajo los cuales habrá de conducirse el proceso comicial en cita.

Ahora bien, respecto de la norma sustantiva aplicable, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador de claves SUP-REP-565/2015 y SUP-REP-566/2015, estableció que debe imperar la legislación de la entidad de que se trate, y de manera excepcional y complementaria las disposiciones de carácter nacional, como se advierte de las siguientes transcripciones:

"... esta Sala Superior considera que debe modificarse el punto tercero de dicho acuerdo, para efecto de considerar que la legislación sustantiva aplicable será el Código Electoral de Colima".

"... la legislación sustantiva aplicable debe ser aquella relativa a la entidad federativa de que se trate, pues ello es acorde con el principio federal del Estado Mexicano -el cual resulta trascendente en el diseño del sistema integral de justicia electoral- y, en todo caso, de manera excepcional y complementaria las leyes generales en la materia".



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-228/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/COL/521/2015

TERCERO. PRONUNCIAMIENTO DE LA MEDIDA CAUTELAR POR CUANTO HACE A LA SUSPENSIÓN DE LA PRÓXIMA DIFUSIÓN DE UN PROMOCIONAL PAUTADO POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

1. MARCO NORMATIVO GENERAL ACERCA DE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

- a) **Apariencia del buen derecho.** La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.

- b) **Peligro en la demora.** El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.

- 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-228/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/COL/521/2015

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* —aparición 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 aparición 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.

f



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-228/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/COL/521/2015

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-228/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/COL/521/2015

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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-228/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/COL/521/2015

ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a las resultas del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.³

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; esto, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

2. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS QUE OBRAN EN EL EXPEDIENTE

Los hechos respecto de los que se solicita medida cautelar pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- La presunta violación al principio de equidad en la contienda con motivo de la próxima difusión del spot en radio y televisión identificado como "Globos", pautando por el Partido Acción Nacional para el periodo de campaña electoral que se llevará a cabo en la elección extraordinaria para elegir gobernador en el estado de Colima.

Lo anterior, porque según el quejoso, el promocional contiene expresiones coincidentes con las que se emplearon en spots difundidos en la etapa de

³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-228/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/COL/521/2015

precampaña, lo que evidencia una estrategia para posicionar indebidamente al partido político y a su candidato.

Las pruebas que obran en el expediente son las siguientes:

Como se refirió párrafos arriba, por acuerdo de cinco de diciembre de dos mil quince, se realizó un requerimiento de información al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, quien a través del oficio **INE/DEPPP/DE/DAI/5727/2015**⁴, en lo que interesa, manifestó lo siguiente:

Por este medio, desahogo el requerimiento formulado en el expediente citado al rubro en los siguientes términos:

Al respecto le informo que los promocionales con los folios RV02427-15 y RA03647-15 versión "Globos" fueron pautados por el Partido Acción Nacional, como parte de sus prerrogativas de acceso a la radio y la televisión para la campaña del proceso electoral local extraordinario en Colima, según se detalla a continuación:

Actor Político	Número de Registro	Versión	Entidad	Ámbito	Tipo	Inicio transmisión	Última transmisión	Oficio inicio transmisión	Oficio fin transmisión
PAN	RV02427-15	Globos	Colima	Loc	Campaña	10/12/2015	10/12/2015	PAN/CRT/52/1115	PAN/CRT/55/1115
PAN	RA03647-15	Globos	Colima	Loc	Campaña	10/12/2015	10/12/2015	PAN/CRT/52/1115	PAN/CRT/55/1115

Adjunto copia simple de los escritos con los que se solicitó la difusión y sustitución de los promocionales señalados, así como de los testigos de grabación respectivos, precisando que la transmisión de los materiales comenzará hasta el 10 de diciembre de 2015, por lo que a la fecha del presente no se detectó impacto alguno.

Por último le informo que el reporte total de detecciones será remitido una vez que concluya el periodo de validación respectivo.

⁴ Visible a foja 22.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-228/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/COL/521/2015

El elemento probatorio citado con anterioridad, constituye una **documental pública**, 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), del Reglamento de Quejas y Denuncias, por lo que tiene valor probatorio pleno, al no encontrarse contradicha por algún otro elemento.

CONCLUSIONES PRELIMINARES:

- Se encuentra acreditada la existencia del promocional de radio y televisión identificado como “GLOBOS”, de folios RA03647-15 y RV02427-15.

- El señalado spot fue pautado por el Partido Acción Nacional, como parte de sus prerrogativas de acceso a la radio y la televisión, para el periodo de campaña del proceso electoral extraordinario actualmente en curso en el estado de Colima, con vigencia únicamente para el diez de diciembre del presente año.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 461 y 462, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los que se precisan que son objeto de prueba los hechos controvertidos y que las documentales públicas tendrán pleno valor probatorio, salvo prueba en contrario respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieran.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-228/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/COL/521/2015

**3. MARCO NORMATIVO ESPECÍFICO DE LA CENSURA PREVIA COMO
LIMITANTE DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN**

Ahora bien, en el asunto materia de análisis, como ha quedado acreditado, se solicita medida cautelar, respecto de promocionales cuya difusión no ha iniciado.

Por lo anterior, resulta necesario tener en cuenta, la legislación en la que se establece la prohibición para la autoridad, de realizar censura previa de la difusión de materiales que se pautan en radio y televisión por parte de los partidos políticos.

En tal sentido, se transcriben enseguida las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, de las que se puede desprender la citada prohibición.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Párrafo reformado DOF 13-11-2007, 11-06-2013

Artículo 7o. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-228/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/COL/521/2015

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.

Artículo reformado DOF 11-06-2013

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
 - a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
 - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
 - a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-228/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/COL/521/2015

b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Por otra parte, en el Código Electoral del Estado de Colima, se establece:

ARTÍCULO 175.- La propaganda electoral que utilicen los candidatos durante la campaña electoral, deberá contener la identificación precisa del partido político o coalición que registró al candidato o si se trata de candidatura independiente.

[...]

La libertad de expresión y el derecho de información en el contexto del debate político, serán invariablemente garantizados por las autoridades electorales, con las limitaciones que señalen la CONSTITUCIÓN FEDERAL y las leyes de la materia.

De igual manera, en el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, se ordena:

Artículo 37

De los contenidos de los mensajes

1. En ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos y los/las candidatos/as independientes **determinarán el contenido de los promocionales que les correspondan**, por lo que **no podrán estar sujetos a censura previa por**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-228/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/COL/521/2015

parte del Instituto ni de autoridad alguna. Los/las candidatos/as independientes y partidos políticos en el ejercicio de sus prerrogativas, así como los precandidatos/as, candidatos/as y militantes serán sujetos a las ulteriores responsabilidades que deriven de las diversas disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias respectivas.

[énfasis añadido]

De los ordenamientos en cita se advierte que la libertad de expresión constituye uno de los pilares del Estado Democrático de Derecho, a través del cual se salvaguarda el derecho de las personas para emitir sus ideas, juicios y creencias, sin que ésta pueda ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, salvo que se ataque a la moral, se afecten los derechos de terceros, se provoque algún delito, o se perturbe el orden público.

En el mismo sentido, nuestro Constituyente estableció el derecho fundamental de escribir y publicar información sobre cualquier materia, sin que se pueda establecer censura previa, ni exigir fianza, y sólo cuando su difusión trastoque la vida privada de los demás, la moral o la paz pública, se podrá entonces restringir su ejercicio.

El derecho a la libertad de expresión si bien es un pilar de nuestro sistema democrático, ello no significa que su ejercicio sea ilimitado, por lo cual válidamente el legislador ordinario puede establecer límites a su ejercicio cuando con ello se vulnere alguno de los valores o bienes jurídicos tutelados en nuestra Máxima Ley, necesarios para mantener el orden social, sin perder de vista que dichos límites bajo ninguna circunstancia pueden erigirse en censura previa; así lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las Jurisprudencias P./J. 25/2007, P./J. 24/2007 y P./J. 26/2007, de rubros: **LIBERTAD DE**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-228/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/COL/521/2015

EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO; LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6º. Y 7º. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO, y LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES.

De ahí que la censura previa sea una prohibición constitucional, convencional, legal y reglamentaria a través de la cual se busca evitar que las autoridades sin más excluyan un mensaje que pretende ser difundido, siendo así que los límites a la libertad de expresión deben hacerse efectivos con posterioridad a su difusión o divulgación, mediante el fincamiento de una responsabilidad ulterior a la comisión del hecho.

Consecuentemente, evitar que alguien haga uso de su derecho a la libertad de expresión hacia el futuro, constituiría un acto de autoridad en franca contradicción con lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de nuestra Constitución Federal, así como a los tratados internacionales y la legislación electoral del estado de Colima arriba referidos, pues como ya se señaló, la afectación de los derechos de terceros se podrían ver transgredidos sólo con posterioridad al momento de la difusión de la idea u opinión, mas no antes, tal y como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. CLXXXVII/2012 (10a.), que lleva por rubro ***LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. LAS MEDIDAS CAUTELARES QUE RESTRINGEN SU EJERCICIO CONSTITUYEN ACTOS DE CENSURA PREVIA***, que sirve de apoyo y es ilustrativa en el estudio del caso que nos ocupa.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-228/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/COL/521/2015

El debate público y político-electoral tiene, como punto de partida y requisito indispensable, la libre manifestación de las ideas, por esta razón al coartar dicha libertad se trastocaría uno de los pilares fundamentales del Estado Democrático de Derecho, al pretender inhibir, o ejercer presión, de manera directa o indirecta, sobre la conciencia de los individuos, mediante el control previo de su circulación o publicación.

Es así que, de manera puntual, en el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, se precisa que este órgano autónomo no puede, bajo circunstancia alguna, ejercer acto alguno de censura previa, ya que corresponde a los partidos políticos, así como a los/las candidatos/as independientes, en ejercicio pleno de su libertad de expresión, establecer el contenido de los promocionales a que tengan derecho, sin fijar alguna especificación al respecto, mucho menos restricción, que incida en el ejercicio del citado derecho fundamental, distintos a los señalados en nuestro marco normativo constitucional y convencional.

4. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Con base en lo ya razonado en el apartado anterior, debe procederse al análisis de la petición del quejoso, consistente en que esta autoridad suspenda la difusión del spot en radio y televisión identificado como "Globos" con folios RA03647-15 y RV02427-15.

En principio, se considera necesario llevar a cabo la transcripción de su contenido, el cual es del tenor siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-228/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/COL/521/2015

Promocional de televisión denominado GLOBOS, con clave RV02427-15



Audio:

No tenemos por qué vivir así; con miedo, desilusión, tristeza, es ahora o nunca. ¡Ánimate, levanta la cara! Las cosas que no te gustan, simplemente déjalas ir. Colima no quiere más corrupción y deuda. Colima no quiere más mentiras. Alégrate, pide un deseo y haz que se vayan; de que se van, ¡se van! Jorge Luis. Mi Gobernador. PAN



Es de señalar que el spot denominado "Globos", versión radio, identificado como RA03647-15, es de idéntico contenido a la versión de televisión.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-228/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/COL/521/2015

Ahora bien, de la información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, se desprende que la difusión del material denunciado, en radio y televisión (como parte de las prerrogativas a que tiene derecho el Partido Acción Nacional), se llevará a cabo únicamente el diez de diciembre de dos mil quince, es decir, aún no se está difundiendo el material televisivo y radial tildado de ilegal por el denunciante.

En tal sentido, este órgano colegiado considera que la medida cautelar solicitada es improcedente porque el pronunciamiento respecto de un spot que aún no entra al aire podría constituir censura previa.

En efecto, del propio objeto de la medida cautelar se desprende que la misma buscaría la **cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción**, situación que no se colma en el supuesto bajo análisis, en razón de que, como se ha establecido, la difusión del promocional en radio y televisión iniciará el próximo diez de diciembre y, por tanto, no existe materia para un pronunciamiento de esa índole, además de que analizar y eventualmente conceder medidas cautelares respecto de materiales que aún no se difunden, podría constituir censura previa por parte de esta autoridad.

Sirve de apoyo a lo anterior, en lo conducente, la tesis XII/2009 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **CENSURA PREVIA. EXISTE CUANDO LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA SUJETA, DE MANERA ANTICIPADA, LAS EXPRESIONES QUE SE HACEN EN LA PROPAGANDA POLÍTICA, A UNA RESTRICCIÓN DISTINTA A LAS PREVISTAS EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL**, en la que se establece que *las autoridades*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-228/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/COL/521/2015

administrativas no pueden, en ejercicio de la facultad reglamentaria que tienen reservada a su favor, adicionar otras limitantes respecto de ese derecho humano que impliquen un examen previo en cuanto a la veracidad de lo expresado.

Por lo anterior, debe concluirse que, esta autoridad, sujeta a los principios de legalidad y certeza, no puede prohibir que se materialice una conducta porque al parecer de una de las partes podría ser infractora, sino que debe esperar a que el material denunciado se esté difundiendo y entonces sí, de existir una solicitud, proceder a su examen preliminar para determinar si ha lugar o no al dictado de la medida cautelar correspondiente.

Por ello, la medida cautelar solicitada por el Partido Revolucionario Institucional debe determinarse **improcedente**.

No es óbice a lo anterior, lo establecido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de Federación, en la tesis LXXI/2015, de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. LA AUTORIDAD DEBE PRONUNCIARSE SOBRE SU ADOPCIÓN RESPECTO DE PROMOCIONALES PAUTADOS AUN CUANDO LA DENUNCIA SE PRESENTE ANTES DE SU DIFUSIÓN.**

Lo anterior se afirma así, pues de la lectura integral de la resolución del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado como SUP-REP-325/2015, aprobada por unanimidad de votos de los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de la cual se deriva la tesis en comento, se advierte que esta autoridad debe pronunciarse sobre la adopción de medidas cautelares respecto de un promocional que en el



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-228/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/COL/521/2015

instante en que se presenta la queja aún no se difunde, **siempre y cuando al momento de sesionar la Comisión de Quejas y Denuncias éste se encuentre al aire, lo cual, en el presente caso no ocurre.**

En efecto, en la citada ejecutoria se sostiene que esta autoridad debe proceder al análisis del contenido de un promocional denunciado, si al momento de sesionar este órgano colegiado, el material denunciado se encuentra en difusión, supuesto diferente al que nos ocupa, ya que el quejoso lo que pretende es evitar su futura divulgación, por lo cual, el tema central del análisis consiste en verificar si la pretensión del quejoso constituye o no, conforme a la apariencia del buen derecho, un acto de censura previa.

Por todo lo anterior, es de reiterarse la determinación de **improcedencia** de la solicitud de medida cautelar.

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,⁵ 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 del procedimiento especial sancionador.

⁵ Al respecto, resultan orientadoras las siguientes tesis aisladas emitidas por tribunales del Poder Judicial de la Federación: Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VI, Marzo de 2012, Tomo 2, Materia: Constitucional, Tesis: III.40. (III Región) 6 K (10ª), Página: 1481, Rubro: "TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. PARA LOGRAR LA EFICACIA DE ESE DERECHO HUMANO LOS JUZGADORES DEBEN DESARROLLAR LA POSIBILIDAD DEL RECURSO JUDICIAL", y Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 4, Materia: Constitucional, Tesis: II.8º. (I Región) 1 K (10ª), Página: 2864, Rubro: "TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL ACCESO A UN RECURSO EFECTIVO, SENCILLO Y RÁPIDO, ES CONSECUENCIA DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL."



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-228/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/COL/521/2015

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

PRIMERO. Se declara **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas, con relación a la suspensión de la próxima difusión del promocional identificado como "GLOBOS", de folios RA03647-15 y RV02427-15, en términos de los argumentos vertidos en la parte final del TERCER considerando.

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 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 Sexta Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el siete de diciembre del presente año, por unanimidad de votos de los Consejeros Electorales Maestra Beatriz Eugenia



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-228/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/COL/521/2015

Galindo Centeno y José Roberto Ruiz Saldaña, y de la Consejera Electoral y
Presidenta de la Comisión Maestra Adriana Margarita Favela Herrera.

Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión

Maestra Adriana Margarita Favela Herrera