



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR LAS MEDIDAS CAUTELARES A QUE HUBIERE LUGAR, FORMULADA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRI/JL/COL/528/2015, POR LA PROBABLE DIFUSIÓN DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL EN PERIODO PROHIBIDO, ASÍ COMO LA SUPUESTA PROMOCIÓN PERSONALIZADA Y USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS ATRIBUIBLE AL PRESIDENTE MUNICIPAL DE COLIMA, COLIMA.

Distrito Federal, a 24 de diciembre de 2015.

ANTECEDENTES

I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.¹ El veintitrés de diciembre de dos mil quince, se recibió, vía correo electrónico, en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de este Instituto, escrito de queja signado por Adrián Menchaca García, representante del Partido Revolucionario Institucional ante la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en el estado de Colima, con motivo de la presunta difusión de propaganda gubernamental dentro del periodo de campañas del proceso electoral que actualmente se desarrolla en el estado de Colima, conducta que, a juicio del quejoso, constituye promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos por parte de Héctor Insúa García, Presidente Municipal de Colima, Colima, derivado de la difusión en el portal de internet del Ayuntamiento en cita, cuyo vínculo es <http://colima.gob.mx/portal2014/>, de lo siguiente:

¹ Visible a fojas 2 a 14 del expediente.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

1. Liga de internet intitulada: *DURANTE DICIEMBRE PON AL CORRIENTE TU PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL 100% de Descuento En recargos y multas del pago del impuesto predial PUEDES REALIZAR TU PAGO EN LAS CAJAS DEL AYUNTAMIENTO DE COLIMA, TIENDAS KIOSKOS Y EN EL PORTAL DE INTERNET.*
2. Nota de internet intitulada: *Héctor Insúa atiende a más de 100 personas en arranque del programa Miércoles Ciudadanos.*
3. Nota de internet intitulada: *Comuna de la capital poda y alumbra tercer anillo periférico, aun cuando no está obligado a hacerlo.*

II. RADICACIÓN, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN.²

En esa fecha, se tuvo por recibida la denuncia, asignándole el número de expediente indicado al rubro, se admitió a trámite la misma, y se reservó lo conducente al emplazamiento, hasta en tanto se contara con los elementos necesarios para ello.

Asimismo, se ordenó instrumentar acta circunstanciada a fin de dejar constancia del contenido del portal de internet <http://colima.gob.mx/portal2014/>, particularmente de los vínculos electrónicos que refiere el quejoso.³

² Visible a fojas 15 a 24 del expediente.

³ Visible a fojas 30 a 35 del expediente.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

III. PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR. El veintitrés de diciembre del presente año, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares formulada por la autoridad sustanciadora, a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, 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. Lo anterior, conforme a 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, y 468, párrafo 4, 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; en el caso, al tratarse de una posible infracción a los artículos 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, y 134 párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivado de la supuesta difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido a través de internet, así como de propaganda con elementos de promoción personalizada que, a decir del quejoso, afecta la equidad de la contienda electoral, se surte la competencia de esta autoridad electoral nacional.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Aunado a lo anterior, la competencia para conocer de la presente resolución incidental tiene soporte en el hecho de 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.

SEGUNDO. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL QUEJOSO

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.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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 ACQD-INE-231/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/COL/528/2015

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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 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.⁴*

⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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

De la lectura integral del escrito de queja, se advierte que el promovente alega, en síntesis, que el Ayuntamiento de Colima, Colima, por conducto del Presidente Municipal, viola en su perjuicio lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, y 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución General, con motivo de la publicación en su portal de internet <http://colima.gob.mx/portal2014/>, por los que se difunden logros y propaganda gubernamental en tiempo prohibido y se incluyen elementos que, a juicio del quejoso, constituyen promoción personalizada y uso indebido recursos públicos atribuible a Héctor Insúa García, Presidente Municipal de Colima, Colima, lo que afecta la equidad en la contienda en dicha entidad federativa.

Al respecto, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral realizó certificación de la página denunciada y de los vínculos electrónicos a que hace referencia el quejoso. De dicha diligencia se desprende la existencia de dicho sitio de internet y, particularmente, de dichas notas informativas, las cuales serán analizadas en cada apartado respectivo.

Asimismo, esta autoridad considera necesario destacar que existen elementos suficientes para presumir, con suficiente grado de convicción que dicha página



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

pertenece al Ayuntamiento de Colima, Colima, puesto que, por regla general, los dominios “.gob” (punto gob), únicamente se asignan a entidades, autoridades u organismos públicos.

Aunado a ello, debe destacarse que, como se asentó en el acta circunstanciada elaborada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de este Instituto, al acceder a esa dirección virtual, se advierte lo que al parecer es el escudo del Ayuntamiento de Colima, Colima, la leyenda *Bienvenido al portal del H. Ayuntamiento de Colima*, por tanto, bajo las reglas de la lógica y la experiencia, es dable concluir que la página en cita corresponde al gobierno municipal en cita.

Esta certificación tiene valor probatorio pleno, a tratarse de una **documental pública** emitida por una 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.

3. MARCO NORMATIVO SOBRE LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL EN PORTALES OFICIALES DE INTERNET

Considerando que la materia sobre la que versa la presente resolución incidental tiene que ver con información colocada y difundida en el portal de internet del Ayuntamiento de Colima, Colima, es necesario precisar el marco jurídico aplicable al caso.

Durante el tiempo que comprendan las correspondientes campañas electorales y estatales y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, los gobiernos y



**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/COL/528/2015**

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

dependencias públicas deben abstenerse de publicar y difundir programas o información gubernamental que pueda influir en las preferencias electorales o en la equidad en la contienda, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De acuerdo con la misma norma constitucional, esta obligación debe ser acatada por todos los gobiernos y autoridades federales y estatales de cualquier nivel, así como por los organismos autónomos y, en general, por todo ente público, en términos de lo previsto en el artículo

La finalidad principal de esta prohibición es impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y en sus resultados, a través de los medios de comunicación, incluyendo, desde luego, internet. En otros términos: la prohibición de difundir información o propaganda gubernamental en los portales institucionales de internet durante la fase de campañas electorales -pasando por el periodo de reflexión- y hasta la conclusión de la jornada electoral en los procesos comiciales federales y locales, tiene como finalidad evitar que se influya en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de determinado partido político o candidato, teniendo en cuenta que el sistema democrático mexicano ha sido diseñado para que los poderes públicos, los órganos de los tres niveles de gobierno y cualquier ente público, observen una conducta imparcial en las elecciones.⁵

Así, los gobiernos y dependencias gubernamentales están en libertad de publicar información en sus portales institucionales de internet, pero están obligados a retirarla o suspenderla durante el tiempo que duren las campañas electorales y

⁵ Así lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en diversas sentencias. Por ejemplo, en la resolución recaída al juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-210/2010, de 25 de agosto de 2010.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

hasta que haya concluido la respectiva jornada electoral, a efecto de no ser un factor que influya o incida indebidamente en la contienda electoral.

Sin embargo, la prohibición apuntada admite excepciones que la propia norma constitucional precisa; a saber: las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil en caso de emergencia, dentro de las cuales pueden tener cabida los programas de gobierno difundidos en los portales institucionales de internet, siempre que se ajusten a estas directrices y conserven una naturaleza estrictamente informativa, sin traspasar los límites precisados.

Por tanto, durante el tiempo que comprende la prohibición, las dependencias y órganos públicos son responsables de elegir con suma cautela los mensajes que difundan en los portales institucionales de internet, para lo cual deberán sopesar, además del tema, la idoneidad, necesidad, proporcionalidad y oportunidad de su divulgación, con el fin de no incurrir en desacato a la disposición constitucional precisada, pero a la vez cumplir con la obligación de informar, transparentar y rendir cuentas a la ciudadanía de sus actos.

Por otra parte, ha sido criterio reiterado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁶ el significado y alcances de las normas contenidas en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución General, en el sentido de que en dichos párrafos se prevé:

⁶ Por ejemplo, al dictar sentencia en el expediente SUP-REP-6/2015.



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/COL/528/2015

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

- La propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, debe ser institucional.
- Debe tener fines informativos, educativos o de orientación social.
- La propaganda difundida por los servidores públicos no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.
- A fin de garantizar el cumplimiento pleno de la aludida norma constitucional, se previó que las leyes en sus respectivos ámbitos de aplicación, deberán contener prescripciones normativas encaminadas a ese fin: esto es, se asumió una competencia coincidente para esta clase de infracciones.
- Las infracciones a lo previsto en ese precepto constitucional será acorde con lo previsto en cada legislación, según el ámbito de aplicación.

Como se aprecia, el Constituyente Permanente tuvo como un primer propósito, establecer una infracción constitucional dirigida a sancionar el empleo inequitativo de recursos públicos en las contiendas electorales; pero a su vez, establecer una prohibición concreta para la promoción personalizada de los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión.

En ese sentido, se previó que todo servidor público tiene la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos.



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/COL/528/2015

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Se dispuso que cualquiera que fuera la modalidad de comunicación que utilicen, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, debería tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y, en ningún caso debería incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

De conformidad con lo anterior, es dable señalar que el párrafo séptimo del artículo 134 establece una norma constitucional que prescribe una orientación general para que todos los servidores públicos de la Federación, los Estados y los Municipios, así como del Distrito Federal y sus Delegaciones, que tengan bajo su responsabilidad recursos de origen público, los apliquen con imparcialidad, salvaguardando en todo momento la equidad en la contienda electoral. Esta obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que son asignados, tiene una finalidad sustancial, atinente a que no haya una influencia indebida por parte de los servidores públicos en la competencia que exista entre los partidos políticos.

En ese contexto, la disposición constitucional que se analiza contiene una norma prohibitiva impuesta a los titulares de los poderes públicos, de órganos constitucionales autónomos, así como de dependencias y entidades del aparato administrativo público en sus tres ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal, con el objeto de que toda aquella propaganda que difundan a través de cualquier medio de comunicación social, guarde en todo momento un carácter institucional, tenga fines informativos, educativos o de orientación social. Además de que, en ningún caso, esos mensajes deberán contener nombre, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Con relación a la prohibición contenida en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política Federal, cuya infracción se materializa cuando un servidor público realiza propaganda personalizada cualquiera que sea el medio de comunicación social para su difusión, se estima necesario realizar las precisiones siguientes:

a. De conformidad con el propio dispositivo constitucional, se sigue que la promoción personalizada es aquella que contiene el nombre, la imagen, la voz o símbolo del servidor público, cuya difusión, por sí misma implica, promover su persona; aun cuando la misma se contenga en la propaganda institucional; y

b. Al establecer el texto constitucional "bajo cualquier modalidad de comunicación social", se sigue que la prohibición de referencia, en sí misma, puede materializarse a través de todo tipo de comunicación social por el que se difunda visual o auditivamente la propaganda de carácter institucional: anuncios espectaculares, cine, internet, mantas, pancartas, prensa, radio, televisión, trípticos, volantes, entre otros; sin que esto implique que el medio de difusión de la promoción sea un elemento determinante para dilucidar el mayor o menor control que pueda ejercerse objetivamente para su sancionabilidad.

Asimismo, cabe decir que el artículo 134 de la Constitución Federal contiene dos aspectos, por una parte, el derecho a la información sustentado en la obligación que tienen los órganos de gobierno de informar y el correlativo derecho que tienen las personas de recibir información; y por otra parte, el principio de equidad, que debe prevalecer en las contiendas electorales, basado en que los órganos de gobierno de cualquier jerarquía, naturaleza u orden se abstengan de influir de cualquier forma en el desarrollo del proceso electoral.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

En tanto que, como se ha visto, en los párrafos séptimo y octavo del mencionado artículo 134 se tutelan desde el orden constitucional, los principios de equidad e imparcialidad a los que están sometidos los servidores públicos en el ejercicio de la función que realizan, con el objeto de evitar la afectación a los principios rectores en materia electoral, y cuyos efectos se materializan en las elecciones populares.

Sin embargo, las limitaciones a la actividad propagandística gubernamental no implican una limitación absoluta a las actividades públicas que deban realizar dichos funcionarios en ejercicio de sus atribuciones, ni menos impiden su participación en las actividades que deban realizar tal fin.

En efecto, la disposición constitucional bajo estudio no se traduce en una prohibición absoluta para que los servidores públicos se abstengan de hacer del conocimiento público los logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno, su nombre, imagen, voz o símbolos, sino que el contenido de esa disposición tiene por alcance la prohibición de que traten de valerse de ella, con el fin de obtener una ventaja indebida, a fin de satisfacer intereses particulares.

De esto se desprende que ante cualquier conducta que pueda constituir una vulneración al mandato constitucional, debe efectuarse un análisis minucioso caso por caso, en el que se tomen en consideración ambos componentes, ponderándolos en forma que ninguno de ellos se vea excluido en detrimento del otro; es decir, garantizando el derecho fundamental de acceso a la información pública y la subsistencia del principio de equidad en los comicios, traducido en un interés público de importancia preponderante para el Estado. Lo anterior en razón de la necesaria coexistencia de dichos principios en la propaganda gubernamental.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Cabe destacar que, en los artículos 86 BIS, fracción I, y 138, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima se prevén normas similares a las previstas en los precitados artículos 41 y 134 de la Constitución General.

Asimismo y, en consonancia con lo anterior, el Consejo General de este Instituto Nacional Electoral emitió el Acuerdo INE/CG1081/2015, el cual en la parte conducente establece lo siguiente:

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL MEDIANTE EL CUAL SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA EL PROCESO ELECTORAL EXTRAORDINARIO EN EL ESTADO DE COLIMA

...

ACUERDO

SEXTO.- Los portales de los entes públicos en internet deberán abstenerse de difundir logros de gobierno, así como referencias visuales o auditivas a las frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política, electoral o personalizada. Lo anterior no implica, bajo ningún supuesto, que los entes públicos dejen de cumplir las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información.

Del análisis a la normatividad antes invocada, puede arribarse a las conclusiones siguientes:

- a) Que en todo momento, en los tres niveles de gobierno, la propaganda gubernamental deberá ser de carácter institucional y tener fines informativos, educativos y de orientación social, por lo que no está permitida la exaltación, promoción o justificación de algún programa o logro obtenido en los gobiernos local o federal o de alguna administración específica.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

- b) Que deberá suspenderse la propaganda gubernamental en los tres niveles de gobierno, a partir de que inicien las campañas electorales y hasta el día de la jornada electoral que sea difundida por cualquier medio, siendo las únicas excepciones las relativas a servicios educativos, salud o de protección civil en caso de emergencia.
- c) Que en los portales de internet debe suspenderse la difusión de logros de gobierno, así como de referencias que impliquen propaganda política, electoral o personalizada.

4. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Ahora bien, a efecto de estar en condiciones de emitir el pronunciamiento respectivo, y en razón de que los materiales denunciados presentan contenidos diferenciados, se considera necesario llevar a cabo un análisis separado de cada uno.

1. Liga de internet intitulada: ***DURANTE DICIEMBRE PON AL CORRIENTE TU PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL 100% de Descuento En recargos y multas del pago del impuesto predial PUEDES REALIZAR TU PAGO EN LAS CAJAS DEL AYUNTAMIENTO DE COLIMA, TIENDAS KIOSKOS Y EN EL PORTAL DE INTERNET.***

El contenido es del tenor siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Bienvenido al portal del H. Ayuntamiento de Colima Atención ciudadana: 312 319 3826 Visítanos en las redes sociales

Inicio Gobierno ▾ Transparencia Ciudadano Emprendedor Turismo buscar en el sitio

DURANTE DICIEMBRE
PON AL CORRIENTE TU PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL

100% de Descuento En recargos y multas del pago del Impuesto predial

PUEDES REALIZAR TU PAGO EN LAS CAJAS DEL AYUNTAMIENTO DE COLIMA, TIENDAS KIOSKOS Y EN EL PORTAL DE INTERNET

DESTACAMOS → H. AYUNTAMIENTO DE COLIMA 2015 - 2018

Como se advierte, la publicación refiere, en principio, al descuento del 100% en multas y recargos en el pago del impuesto predial, exhortando a la ciudadanía a acceder a este beneficio si se cubre el pago durante el mes de diciembre, precisando los lugares en que se puede llevar a cabo. Además, se aprecia el logo del Ayuntamiento de Colima, Colima 2015-2018.

De lo anterior, se advierte, principalmente, lo siguiente:

Se difunde un beneficio directo a la ciudadanía, como es la cancelación de la totalidad de los recargos y multas en el pago del impuesto predial, a aquellos usuarios que no se encuentren al corriente en el pago, de conformidad con lo



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

establecido en la Ley de Ingreso del Estado de Colima para el Ejercicio Fiscal 2015.

En efecto, se considera que la difusión del otorgamiento del beneficio fiscal en cita, deriva de la regulación normativa emitida por el Congreso del estado de Colima para los Ayuntamiento de dicha entidad, sin que del contenido de la publicación se advierte alguna referencia a un logro o acción de gobierno presidido por el ahora denunciado.

Es decir, la publicitación del otorgamiento de beneficios fiscales y servicios públicos puede llevarse a cabo por cualquier ente gubernamental, siempre y cuando, como acontece, se trate de notas con contenidos de carácter netamente informativos.

Es por ello que, esta autoridad electoral nacional considera, bajo la apariencia del buen derecho, que la información *DURANTE DICIEMBRE PON AL CORRIENTE TU PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL 100% de Descuento En recargos y multas del pago del impuesto predial PUEDES REALIZAR TU PAGO EN LAS CAJAS DEL AYUNTAMIENTO DE COLIMA, TIENDAS KIOSKOS Y EN EL PORTAL DE INTERNET*, difundida en la página de internet del Ayuntamiento de Colima, Colima, cuenta con cobertura legal, en virtud de que dicha información es estrictamente de carácter institucional, cuyos fines son informativos o de orientación social para la ciudadanía del municipio de Colima.

En efecto, la información que se analiza versa, **en su parte medular**, sobre el otorgamiento de un beneficio fiscal bajo un esquema informativo e institucional, al contener el logo del Ayuntamiento en cita, y sin que se haga alguna referencia a determinado servidor público municipal.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Es así que, se estima que, en principio, dicha publicación se encuentra dentro de los cauces constitucionales y legales de la materia, al tratarse de una publicación de carácter informativo y de orientación, por lo que su difusión se encuentra permitida durante la etapa de campañas del proceso electoral extraordinario que se realiza en el estado de Colima.

Por tanto, si el **contenido central** de la información que se analiza constituye la entrega u otorgamiento de un beneficio fiscal, como lo es la condonación de multas y recargos en el pago del impuesto predial, tema que es presentado de forma orientativa a la ciudadanía del municipio de Colima, su difusión está permitida.

Es por ello que, la adopción de medida cautelar solicitada por el quejoso, respecto a la liga de internet materia de estudio, deviene en **improcedente**.

Cabe señalar que 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.

b) Nota de internet intitulada: ***Héctor Insúa atiende a más de 100 personas en arranque del programa Miércoles Ciudadanos.***

La imagen y contenido de las notas es del tenor siguiente:



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/COL/528/2015

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL



Un total de 120 personas atendió el alcalde Héctor Insúa a través del programa Miércoles Ciudadanos, mismo que arrancó este 9 de diciembre en el patio central de la presidencia municipal de Colima.

Acompañado de todo el Gabinete Municipal, el alcalde por espacio de 6 horas escuchó y dio respuesta a cada uno de quienes asistieron para exponerle diversas problemáticas relacionadas principalmente con la atención de los servicios públicos, seguridad, asesoría jurídica, becas, multas, empleo, apoyos en general, entre otras.

El director de Atención y Participación Social, Francisco Javier Reyes Verduzco señaló que el propósito es que cada ciudadano se lleve una respuesta por parte de la autoridad municipal en caso de que ésta competa o bien que también se le apoye para canalizarla a la autoridad correspondiente.

Es una mecánica donde el presidente municipal recibe cara a cara al ciudadano, lo escucha, analiza su necesidad y con el apoyo de los directores se lleva una respuesta, señaló.

Indicó que por el momento, los Miércoles Ciudadanos serán en este mismo lugar, pero se tiene considerado llevarlos a las colonias y área rural, con el propósito de estar más cerca de la gente que por alguna razón no puede trasladarse.

Reyes Verduzco, añadió que la dinámica es sencilla, ya que la gente únicamente llega, se registra, se le entrega un turno y pasa en su momento con el presidente municipal directamente.

En un sondeo con algunas de las personas que fueron atendidas en este primer Miércoles Ciudadano, María Elena Corona de la colonia Luis Donaldo Colosio felicitó al alcalde por implementar este programa de atención, "me voy muy contenta porque tuve la oportunidad de hablar directamente con él".

Elías López Núñez, del Mirador de la Cumbre II, indicó que el programa permite abordar a la autoridad sin tener que solicitar audiencia, "qué bueno, así ya sabemos que todos los miércoles nos podrán atender, basta con venir".



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/COL/528/2015

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

De la colonia Josefa Ortiz de Domínguez, Sixto Langerica Vázquez expresó que hacía falta un programa de este tipo, donde la población pueda tener la oportunidad de hablar con la autoridad y de exponerle sus necesidades.

A su vez, María Concepción Vázquez Lara de Lomas de Circunvalación manifestó: "estoy muy contenta, me atendieron súper bien, me ayudaron en mi problema que ya tenía mucho con él, espero que pronto pueda quedar resuelto".

Celia Vázquez Pulido de La Estancia también felicitó al alcalde Héctor Insúa por la sencillez con que atiende a todas las personas, "muy bien por él que nos da la oportunidad de hablarle y decirle de nuestros problemas".

Por su parte, Ana Victoria Prado Anguiano de la colonia Placetas resaltó que es excelente que se tengan en Colima estos Miércoles Ciudadanos, "tienen todo bien organizado, desde que entras te atienden muy bien, te guían; somos muchas las personas que queríamos hablar con el alcalde, a lo mejor tan sólo para darle las gracias o solicitarle un apoyo y ahora se pudo".

Leonardo de la Cruz Hernández, de la colonia Las Haciendas indicó que se va satisfecho porque si bien no fue posible que se le apoyara en su petición, si le ofrecieron varias alternativas.

Finalmente, Librado Cárdenas Tinoco de Lomas de Circunvalación dijo: "hacía falta que le hicieran caso a los ciudadanos, porque aquí viene uno y cualquier cosa la canalizan de inmediato, hay una respuesta a los problemas que tenemos".

En principio, se debe asentar que los entes gubernamentales pueden llevar a cabo acciones de gobierno e implementar programas en beneficio de la población al no estar supeditado su desarrollo a la celebración de un proceso electoral, particularmente, a su etapa de campañas, y que la difusión de los mismos puede convergir a fin de que la ciudadanía esté informada.

Sin embargo, se considera que, en el caso, las frases contenidas en la publicación electrónica no resultan estar ajustadas al cauce legal y constitucional de la materia, como se expone a continuación:

En el contenido en análisis, aparecen expresiones como: *Un total de 120 personas atendió el alcalde Héctor Insúa a través del programa Miércoles Ciudadanos,*



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/COL/528/2015

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

mismo que arrancó este 9 de diciembre en el patio central de la presidencia municipal de Colima.

Otros párrafos aluden que: *el alcalde por espacio de 6 horas escuchó y dio respuesta a cada uno de quienes asistieron para exponerle diversas problemáticas relacionadas principalmente con la atención de los servicios públicos, seguridad, asesoría jurídica, becas, multas, empleo, apoyos en general, entre otras.*

Asimismo, se asienta: *Es una mecánica donde el presidente municipal recibe cara a cara al ciudadano, lo escucha, analiza su necesidad y con el apoyo de los directores se lleva una respuesta, señaló.*

De igual forma, se alude lo siguiente: *Elías López Núñez, del Mirador de la Cumbre II, indicó que el programa permite abordar a la autoridad sin tener que solicitar audiencia, "qué bueno, así ya sabemos que todos los miércoles nos podrán atender, basta con venir".*

Tales manifestaciones, llevan a esta autoridad a concluir que se está en presencia de actos tendentes a enarbolar el ejercicio público del Presidente Municipal de Colima, Colima, tan es así que se exalta la implementación de un programa denominado *Miércoles Ciudadano*, en el que dicho servidor público municipal *da respuesta a cada uno de los ciudadanos.*

Además, dicha nota contiene opiniones de diversos ciudadanos que asistieron al denominado *Miércoles Ciudadano*, lo cual, de un análisis preliminar, es dable advertir cierto posicionamiento del servidor público denunciado, que si bien no compete en el proceso electoral que actualmente se desarrolla en el estado de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Colima, lo cierto es que podría tener impacto en la contienda electoral a favor del instituto político que lo postuló a dicho cargo.

De igual manera, las tres imágenes en la que aparecen un grupo de personas, entre ellos, quien parece ser el Presidente Municipal de Colima, Colima, entrevistándose con los ciudadanos, tal y como la propia nota lo refiere: *el presidente municipal recibe cara a cara al ciudadano*, denota la intención de promocionar la imagen de servidor público, razón por la cual, debe declararse **procedente** la medida cautelar respecto de la nota materia de estudio.

c) Nota de internet intitulada: ***Comuna de la capital poda y alumbra tercer anillo periférico, aun cuando no está obligado a hacerlo.***

La imagen y contenido de la nota en cita es del tenor siguiente:





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQD-INE-231/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/COL/528/2015

Subrayó que aún cuando la comuna no está obligado a ofrecer servicios en las zonas que no se han municipalizado, se atendió por primera vez una de las demandas más solicitadas por la gente, toda vez que está muy poblado y es una de las principales vías de tránsito a la ciudad.

Realmente estaba muy descuidado el tercer anillo, además del aspecto de inseguridad al no haber alumbrado público; ahora luce limpio y más estético, "todo mundo pasa por ahí y estaba como selva, entonces decidimos entrar por sanidad e imagen", dijo.

El funcionario municipal, explicó que este mantenimiento forma parte del programa para recuperar los 153 jardines del municipio, así como los casi 70 kilómetros de camellones, donde ya se tiene un avance entre el 80 por ciento en el aspecto de limpieza y poda.

Una vez que concluya esta labor, que esperemos sea antes del 20 de diciembre, daremos seguimiento a un calendario para volver a darles mantenimiento, por ejemplo, cada 21 días estaremos podando los camellones y cada 31 días los jardines, lo que quiere decir que más o menos cada mes estaremos con el mantenimiento correspondiente para tenerlos siempre limpios, manifestó. Ignacio Vaquero Díaz, añadió que en unos días más estarán en condiciones de dar a conocer dicho calendario, con el fin de la población conozca el día en que cada jardín será intervenido.

El Ayuntamiento de Colima que preside Héctor Insúa García, llevó a cabo trabajos de poda en camellones y alumbrado sobre el tercer anillo periférico, pese a que esta tramo no se ha entregado al municipio por parte del Gobierno del Estado, informó el director de Servicios Públicos, Ignacio Vaquero Díaz.

Subrayó que aun cuando la comuna no está obligado a ofrecer servicios en las zonas que no se han municipalizado, se atendió por primera vez una de las demandas más solicitadas por la gente, toda vez que está muy poblado y es una de las principales vías de tránsito a la ciudad.

Realmente estaba muy descuidado el tercer anillo, además del aspecto de inseguridad al no haber alumbrado público; ahora luce limpio y más estético, "todo mundo pasa por ahí y estaba como selva, entonces decidimos entrar por sanidad e imagen", dijo.

El funcionario municipal, explicó que este mantenimiento forma parte del programa para recuperar los 153 jardines del municipio, así como los casi 70 kilómetros de camellones, donde ya se tiene un avance entre el 80 por ciento en el aspecto de limpieza y poda.

Una vez que concluya esta labor, que esperemos sea antes del 20 de diciembre, daremos seguimiento a un calendario para volver a darles mantenimiento, por ejemplo, cada 21 días estaremos podando los camellones y cada 31 días los jardines, lo que quiere decir que más o menos cada mes estaremos con el mantenimiento correspondiente para tenerlos siempre limpios, manifestó.

Ignacio Vaquero Díaz, añadió que en unos días más estarán en condiciones de dar a conocer dicho calendario, con el fin de la población conozca el día en que cada jardín será intervenido.

Como se advierte, si bien la nota se refiere a la prestación de un servicio público brindado por el Ayuntamiento de Colima, Colima, lo cierto es que se destaca de manera primordial que dicho gobierno municipal es presidido por Héctor Insúa García, lo cual denota la intención de dar a conocer a la ciudadanía colimense que dicho servidor público está trabajando en acciones en beneficio de la población del municipio, lo cual, en principio, se considera contrario a la normatividad de la materia, por no actualizar alguna de las hipótesis de excepción previstas para la difusión de propaganda gubernamental.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQD-INE-231/2015

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/COL/528/2015**

En efecto, del contenido de la nota se advierten frases, emitidas por el Director de Servicios Públicos del Ayuntamiento de Colima, Ignacio Vaquero Díaz, en las que señala: *...que aun cuando la comuna no está obligado a ofrecer servicios en las zonas que no se han municipalizado, se atendió por primera vez una de las demandas más solicitadas por la gente, toda vez que está muy poblado y es una de las principales vías de tránsito a la ciudad.*

Frase que demuestra la clara intención de exaltar las obras o acciones del gobierno municipal presidido por Héctor Insúa García, el cual, se invoca como un hecho público y notorio, fue postulado por el Partido Acción Nacional, circunstancia que podría generar inequidad en la contienda electoral.

Es así que, analizado en su integralidad y bajo la apariencia del buen derecho, esta autoridad considera que la nota es contraria a derecho, porque se aparta de los parámetros previstos constitucional y legalmente, toda vez que, en su parte esencial, difunde el nombre del munícipe de Colima, Colima, respecto a acciones del gobierno municipal a su cargo.

Así es, la ilegalidad que de forma preliminar se determina respecto de esta nota, radica, por una parte, en el hecho de que la información no encuadra, directa y claramente, en las hipótesis de excepción permitidas por el legislador y, por otra parte, porque no se advierte que se trate de información estrictamente institucional, sino preponderantemente referida a la perspectiva u opinión del Director de Servicios Públicos del ayuntamiento de Colima, Colima, quien pretende exaltar las acciones implementadas por el munícipe Héctor Insúa García.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

En suma, se considera que el contenido de la tercer nota materia de la denuncia, deben ser retirados del portal del Ayuntamiento de Colima, Colima.

Con base en los argumentos vertidos, se considera **procedente** la solicitud de medidas cautelares, respecto a la nota electrónica materia de estudio.

Cabe señalar que 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.

TERCERO. 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 por el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puede ser impugnado el presente Acuerdo mediante el recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en el artículo 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 y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **procedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el Partido Revolucionario Institucional, respecto a las notas electrónicas referenciadas en los incisos **b)** y **c)** del Considerando SEGUNDO, en términos de los argumentos ahí esgrimidos.

SEGUNDO. Se **ordena** al Presidente Municipal del Ayuntamiento de Colima, Colima, realice **de inmediato** las gestiones e instrucciones administrativas necesarias, tendentes a deshabilitar los contenidos de internet materia de la presente medida cautelar, en un plazo que no podrá exceder las **seis horas** siguientes a su notificación, absteniéndose de difundir contenidos similares durante la etapa de campaña del proceso electoral que actualmente se desarrolla en el estado de Colima.

TERCERO. Asimismo, se requiere al servidor público citado en el punto de acuerdo anterior, para que envíe prueba del cumplimiento de la presente determinación, a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en un plazo no mayor a **veinticuatro horas** siguientes a su realización

CUARTO. 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.

QUINTO. En términos del considerando TERCERO, 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.



Acuerdo ACQD-INE-231/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/COL/528/2015

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

El presente Acuerdo fue aprobado en la Centésima Décima Novena Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veinticuatro de diciembre del presente año, por unanimidad de votos de los Consejeros Electorales Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, y el Consejero Electoral y Presidente Suplente de la Comisión Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

**CONSEJERO ELECTORAL Y PRESIDENTE INTERINO DE LA
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

DOCTOR JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA