

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-571/2015

RECORRENTE: MOVIMIENTO CIUDADANO

AUTORIDAD RESPONSABLE: COMISIÓN DE
QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA DEL
CARMEN ALANIS FIGUEROA

SECRETARIA Y SECRETARIO: MARÍA
FERNANDA SÁNCHEZ RUBIO Y ENRIQUE
FIGUEROA ÁVILA

Ciudad de México, a veintiocho de noviembre de dos mil quince.

SENTENCIA

Que **confirma** el “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 ACCIÓN NACIONAL, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/506/2015, POR LA PROBABLE DIFUSIÓN DE PROPAGANDA QUE CALUMNIA, ASÍ COMO LA COMISIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA, ATRIBUIBLE A MOVIMIENTO CIUDADANO, Y A SU PRECANDIDATO A LA GUBERNATURA DEL ESTADO DE COLIMA” emitido el veintitrés de noviembre de dos mil quince, mismo que quedó identificado con la clave ACQyD-INE-222/2015.

RESULTANDO

I. Antecedentes. De las constancias del expediente y de las afirmaciones del recurrente, se advierten los datos relevantes siguientes:

1. Presentación del escrito de denuncia. El veintiuno de noviembre de dos mil quince, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, escrito de queja firmado por el representante del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de ese propio Instituto, con motivo de la difusión en radio y televisión de promocionales pautados por Movimiento Ciudadano para el proceso electoral extraordinario del Estado de Colima por medio de los cuales, en su concepto y entre otras cosas, se calumnia y denigra a su precandidato a la gubernatura de ese estado, así como por la probable comisión de actos anticipados de campaña atribuibles a Movimiento Ciudadano y a su precandidato a la gubernatura referida.

En dicho curso además, se solicitó la adopción de medidas cautelares.

Cabe señalar que el referido curso se registró con la clave de expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/506/2015.

2. Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias. El veintitrés de noviembre de dos mil quince, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral celebró su Centésima Décima Segunda Sesión Extraordinaria Urgente de carácter Privado, en la que después de analizar la procedencia de la solicitud de medidas cautelares formulada en el expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/506/2015, emitió el Acuerdo ACQyD-INE-222/2015, cuyos puntos resolutivos son del tenor siguiente:

[...]

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **procedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el Partido Acción Nacional, con relación al promocional denominado ***Son lo mismo*** con folios **RV02381-15** y **RA03596-15**, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando TERCERO.

SEGUNDO. Conforme a lo dispuesto en el considerando TERCERO, se ordena al partido político Movimiento Ciudadano, que se abstenga de incluir imágenes y expresiones como las que

son materia del presente pronunciamiento, en su propaganda de precampaña, en términos de los argumentos aquí expuestos.

TERCERO. 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, al partido político denunciado, a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, y al quejoso. De igual forma, la citada Unidad Técnica deberá informar a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos la fecha y hora de la notificación realizada al partido político denunciado, a efecto de que este tenga claridad respecto del momento en que se da por terminado el plazo para que el citado partido informe sobre la sustitución del promocional cuya suspensión se ordena en el presente acto, pautado por Movimiento Ciudadano para el proceso electoral extraordinario del estado de Colima.

CUARTO. Se ordena al partido político Movimiento Ciudadano que en el término que no exceda de seis horas, sustituya ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, el promocional denominado **Son lo mismo**, con folios RV02381-15 y RA03596-15, pautado por dicho partido político para el Proceso Electoral Extraordinario del estado de Colima, requiriéndole además, envíe prueba del cumplimiento de la presente resolución, a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en un plazo no mayor a veinticuatro horas siguientes a su realización, apercibiéndole que en caso de no realizar la sustitución, la misma será realizada por la autoridad competente, conforme con lo previsto en el artículo 65 del Reglamento de Radio y televisión en Materia Electoral.

QUINTO. Se instruye al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a que realice las acciones necesarias, a efecto de que informe a los concesionarios de radio y televisión, que se debe suspender la difusión del promocional materia del presente procedimiento, pautado para el Proceso Electoral Extraordinario del estado de Colima, y evitar la retransmisión del mismo; de igual forma, la citada Dirección Ejecutiva deberá retirar de manera inmediata del portal de internet de este Instituto Nacional Electoral, la información del material pautado citado anteriormente.

SEXTO. Se ordena a las concesionarias de radio y televisión que estén en el supuesto del presente Acuerdo que de **manera inmediata** (en un plazo que no podrá exceder las **veinticuatro horas** contadas a partir de que la presente determinación les sea notificada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto), suspendan la difusión del denominado

Son lo mismo, con folios RV02381-15 y RA03596-15, pautado por Movimiento Ciudadano para el Proceso Electoral Extraordinario del estado de Colima.

SÉPTIMO. Se instruye al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto que a partir del momento en que los concesionarios estén obligados a dejar de difundir el promocional denunciado y hasta que transcurran setenta y dos horas sin que se detecte la difusión del mismo, informe cada cuarenta y ocho horas a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva y a los integrantes de esta Comisión, con el fin de verificar el cumplimiento del presente acuerdo.

OCTAVO. 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.

NOVENO. 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.

[...]

Dicha determinación se notificó al partido político Movimiento Ciudadano el veintitrés de noviembre del dos mil quince¹.

II. Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador. De las constancias de los expedientes se desprende lo siguiente:

1. Interposición del Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador. Inconforme con la determinación a que se refiere el numeral 2 del apartado que antecede, el veinticinco de noviembre de dos mil quince, el ciudadano Juan Miguel Castro Rendón, en su carácter de representante de Movimiento Ciudadano ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, la demanda del presente medio de impugnación.

¹ Constancia consultable a foja 82 del expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/506/2015, cuya copia certificada obra en el expediente en que se actúa.

2. Remisión del Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador. El veintiséis de noviembre del dos mil quince, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el oficio número INE-UT/STCQyD/306/2015, signado por el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual remitió el expediente INE-RPES-132/2015, formado entre otros documentos, con la demanda original del recurso de revisión anotado en el punto que antecede, así como con copia certificada del expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/506/2015, junto con el informe circunstanciado a que se refiere el artículo 18 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. Integración, registro y turno a Ponencia. Por acuerdo del veintiséis del mismo mes y año, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar, registrar y turnar a la Ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa el expediente SUP-REP-571/2015.

4. Radicación, admisión, cierre de instrucción y formulación del proyecto de sentencia. En su oportunidad, la Magistrada Instructora determinó radicar el expediente anotado en su Ponencia; admitirlo al estimar satisfechos los requisitos para su procedencia; tener por rendido el informe circunstanciado; y, al estimar que el expediente se encuentra debidamente integrado, determinó cerrar la instrucción y, por consecuencia, ordenó formular el proyecto de resolución que conforme a Derecho procede.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador promovido a fin de impugnar el “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 ACCIÓN NACIONAL, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/506/2015, POR LA PROBABLE DIFUSIÓN DE PROPAGANDA QUE CALUMNIA, ASÍ COMO LA COMISIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA, ATRIBUIBLE A MOVIMIENTO CIUDADANO, Y A SU PRECANDIDATO A LA GUBERNATURA DEL ESTADO DE COLIMA””, del veintitrés de noviembre de dos mil quince, registrado bajo la clave ACQyD-INE-222/2015., mediante el cual dicha autoridad determinó declarar procedentes las medidas cautelares solicitadas respecto a la difusión de los promocionales de radio y televisión denunciados, lo que en concepto del hoy recurrente es contrario, en esencia, a los principios de constitucionalidad y legalidad.

SEGUNDO. Estudio de procedencia.

Se tienen por satisfechos en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en estudio, los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1; 45; 109; y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable y, en la misma, se hace constar el nombre del recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los

hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; se formula la precisión que estima conveniente en torno a las pruebas y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve.

2. Oportunidad. La demanda se presentó dentro del plazo de cuarenta y ocho horas a que se refiere el artículo 109, párrafo 3, de la Ley General aplicable, en atención a lo siguiente:

De conformidad con las constancias de autos, se tiene que el partido político Movimiento Ciudadano fue notificado del Acuerdo impugnado, por medio del oficio INE-UT/13824/2015 suscrito por el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral y que está fechado el veintitrés de noviembre del dos mil quince.

De acuerdo con el sello de recepción asentado por la representación del partido político Movimiento Ciudadano ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el oficio con el acuerdo que antecede se le notificó, a las catorce horas con cincuenta y cinco minutos del veintitrés de noviembre del dos mil quince².

Por tanto, el plazo de cuarenta y ocho horas transcurrió de las catorce horas con cincuenta y seis minutos del veintitrés de noviembre del dos mil quince, a las catorce horas con cincuenta y cinco minutos del veinticinco de noviembre siguiente.

En consecuencia, se determina que si la demanda del medio de impugnación en estudio, se presentó ante la autoridad responsable a las catorce horas con cinco minutos del veinticinco de noviembre del dos mil quince, entonces es dable concluir que el medio de impugnación en estudio se planteó oportunamente.

² Constancia consultable a foja 82 del expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/506/2015, cuya copia certificada obra en el expediente en que se actúa.

3. Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, toda vez que el recurrente es un partido político nacional a través de su representante acreditado ante el mencionado Consejo General, quien interpone el medio de impugnación respectivo.

4. Interés jurídico. El recurrente impugna una determinación de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, a través de la cual se declararon procedentes las medidas cautelares solicitadas en el escrito de denuncia presentado por el Partido Acción Nacional el día veintiuno de noviembre del año en curso, lo cual, según aduce el recurrente, atenta en su perjuicio contra la normativa constitucional y electoral vigente, ya que los promocionales cuya difusión se ordenó suspender, en su concepto, indebidamente, corresponden al ejercicio legítimo de su prerrogativa en materia de radio y televisión.

5. Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la ley no prevé algún otro recurso o juicio que deba ser agotado previamente a la tramitación del presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador para alcanzar su respectiva pretensión.

6. Viabilidad de los efectos pretendidos con el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. La autoridad responsable en su informe circunstanciado expresa sobre este punto, que a ningún resultado práctico conduciría que este órgano jurisdiccional se pronuncie respecto a los planteamientos formulados por el recurrente, ya que los promocionales denunciados dejarán de transmitirse el veintiséis de noviembre del presente año, porque éstos se difundirían del veintidós al veintiséis de noviembre del año en curso, de modo que a la fecha en que se dicte la presente sentencia, el recurrente no podría jurídicamente alcanzar su objetivo fundamental.

No le asiste la razón a la autoridad responsable, porque se considera que la sentencia que se dicte en el presente caso podría, de acuerdo con el sentido en que se dicte, resarcir al justiciable en el ejercicio de sus derechos.

Esto es así, porque como la propia autoridad responsable lo reconoce, el plazo de transmisión de los promocionales denunciados, depende exclusivamente de la determinación que el partido político ahora recurrente, adoptó sobre su difusión en ese lapso.

Por tanto, es inconcuso que ese partido político en ejercicio de su prerrogativa de radio y televisión y con base en la ejecutoria que se dicte en el presente asunto, podría si así conviene a sus intereses, formular una orden de transmisión distinta a la anotada por la autoridad responsable, en la cual, estaría en condiciones de solicitar nuevamente la difusión de los promocionales denunciados.

Lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia 13/2015 de esta Sala Superior, cuyo rubro y texto es del tenor siguiente:

MEDIDAS CAUTELARES. EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN QUE SE RECLAMEN ES PROCEDENTE, AUN CONCLUIDO EL PERIODO DE TRANSMISIÓN DE LOS PROMOCIONALES.- De la interpretación de los artículos 17, 41, Bases III y VI y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 159, párrafos 1 y 2, 160, párrafos 1 y 2, y 168, párrafos 3 y 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 5, párrafo 1, fracción III, inciso I), 42 y 43 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, se colige que en ejercicio de su prerrogativa de acceso a radio y televisión, los partidos políticos tienen libertad de decidir el periodo de transmisión de los spots, el cual deben comunicar al Instituto Nacional Electoral. De tal forma, cuando se impugnan las determinaciones de la autoridad electoral administrativa, recaídas a las solicitudes de adopción de medidas cautelares respecto de determinados mensajes, el medio de impugnación es procedente aun cuando el plazo fijado para su transmisión haya concluido o esté por hacerlo, toda vez que el estudio de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad se concentra en el contenido de los promocionales denunciados, por lo que aun concluido el periodo de su transmisión es factible que los institutos políticos puedan solicitar la retransmisión de los promocionales cuestionados para un periodo posterior.

Por ello, no resulta admisible suponer que con la sola conclusión de la orden de transmisión correspondiente a partir de la cual se difundieron los promocionales denunciados, se podría solicitar nuevamente su difusión al

tratarse de una orden de difusión distinta, ya que como se explicó, el estudio de constitucionalidad y convencionalidad y legalidad se concentra, en principio, en el contenido de los promocionales denunciados.

TERCERO. Naturaleza de las medidas cautelares.

Las medidas cautelares constituyen instrumentos que puede decretar la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento.

Por tanto, se tratan de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias.

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 prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva así como evitar que el perjuicio se vuelva irreparable, asegurando la eficacia de la resolución que se dicte.

Por consecuencia, las medidas cautelares están dirigidas a garantizar la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo.

Bajo esa lógica, las medidas cautelares a la vez que constituyen un instrumento de otra resolución, también sirven para tutelar el interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo, provisionalmente, una situación que se califica como ilícita.

Este criterio ha sido reconocido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J.21/98, Publicada en la página 18, del

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, marzo de 1998, que es del tenor literal siguiente:

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.

Sobre dicho punto, debe subrayarse que el legislador previó la posibilidad de que se decreten medidas cautelares con efectos únicamente provisionales, transitorios o temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción.

Ello con la finalidad, como ya se apuntó con anterioridad, de evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la legislación electoral aplicable.

Además, de conformidad con la jurisprudencia transcrita, las medidas cautelares tienen como efecto restablecer el ordenamiento jurídico presuntamente conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

Ahora bien, para que en el dictado de las medidas cautelares se cumpla el principio de legalidad, la fundamentación y motivación deberá ocuparse cuando menos, de los aspectos siguientes:

- a) La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso, y,
- b) 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 (*periculum in mora*).

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 procedimiento o proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.

Atendiendo a esa lógica, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como *fumus boni iuris* –apariencia del buen derecho– unida al *periculum in mora* –temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final–.

Sobre el *fumus boni iuris* o apariencia del buen derecho, debe precisarse que éste 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.

Por su parte, el *periculum in mora* o peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Como se puede deducir, la verificación de ambos requisitos obliga indefectiblemente a que la autoridad responsable realice una evaluación preliminar del caso concreto -aun cuando no sea completa- en torno a las respectivas posiciones enfrentadas, a fin de determinar si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares.

En consecuencia, si de ese análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, entonces se torna patente que la medida cautelar debe ser acordada, salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.

Como se puede observar de todo lo anteriormente explicado, es inconcuso entonces que la ponderación de los valores tutelados que justifican los posicionamientos de las partes en conflicto, así como la valoración de los elementos probatorios que obren en el expediente, se convierte en una etapa fundamental para el examen de la solicitud de medidas cautelares, toda vez que cuando menos se deberán observar las directrices siguientes:

- a)** Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.
- b)** Justificar el temor fundado de que ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia.
- c)** Ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adopte.

- d)** Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y, si presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.

Sólo de esta forma, la medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales: evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados. Todo ello para que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.

Ahora bien, es inconcuso que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es la autoridad competente para el dictado de medidas cautelares entre otras, en la materia de radio y televisión, vinculadas con la difusión de propaganda política o político-electoral, en términos de los artículos 41, base III y 134, párrafo octavo, de la Constitución General de la República; así como 162, párrafo 1, inciso e), 163, párrafo 1, 459, párrafo 1, inciso b), 468, párrafo 4 y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por consecuencia, según lo arriba explicado, a la autoridad electoral administrativa le corresponde, en un principio, examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción denunciada, para evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la ley aplicable.

Razón por la cual, la autoridad competente también deberá ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, justificando la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida cautelar que se dicte o motivando las razones

por las cuales aquélla se niegue. En consecuencia, en ambos casos deberá fundar y motivar si la conducta denunciada trasciende los límites del derecho o libertad que se considera violado y, si presumiblemente, se ubica o no en el ámbito de lo ilícito.

Sustenta lo antes señalado, la tesis de jurisprudencia 26/2010 de esta Sala Superior, cuyo tenor es:

RADIO Y TELEVISIÓN. REQUISITOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR. De la interpretación sistemática de los artículos 52, 368, párrafo 8, y 365, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que, en el procedimiento especial sancionador, el órgano competente puede ordenar, como medida cautelar, la suspensión de la transmisión de propaganda política o electoral en radio y televisión, a fin de evitar la vulneración de los principios rectores en materia electoral; daños irreversibles que pudieran ocasionarse a los actores políticos y, en general, la afectación de bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente, para que sea dable, en su oportunidad, el cumplimiento efectivo e integral de la resolución que se pronuncie. Por ello, el órgano facultado, al proveer sobre dicha medida, deberá examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia; de igual forma, ponderará los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificará la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de dicha medida; entre otros aspectos, tendrá que fundar y motivar si la difusión atinente trasciende los límites que reconoce la libertad de expresión y si presumiblemente se ubica en el ámbito de lo ilícito, atendiendo desde luego, al contexto en que se produce, con el objeto de establecer la conveniencia jurídica de decretarla; elementos que indefectiblemente deben reflejarse en la resolución adoptada, a fin de cumplir con la debida fundamentación y motivación exigida por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Explicado todo lo anterior, se procede a contestar los agravios hechos valer por el partido recurrente.

CUARTO. Estudio de fondo.

Movimiento Ciudadano solicita, en esencia, que se revoque el acuerdo ACQD-INE-222/2015 recaído en el expediente de queja UT/SCG/PE/PAN/CG/506/2015, ya que en su concepto, el mismo carece de motivación suficiente para poder considerar que los promocionales de radio y televisión denominados "**Son lo mismo**", bajo la apariencia del buen derecho, configuran actos anticipados de campaña.

Sobre el particular, afirman que es equívoca la valoración preliminar que realiza la Comisión de Quejas y Denuncias al determinar que los promocionales están dirigidos a la ciudadanía en general, pues éstos contienen, más bien, un ejercicio democrático al interior de Movimiento Ciudadano en el que uno de los precandidatos emite opiniones respecto a lo que él cree respecto de la situación actual de Colima.

Destacan, además, que sus promocionales cumplen con todas las exigencias de la publicidad de precampaña pues incluye: i) el señalamiento de que el promocional va dirigido a la militancia; ii) el señalamiento expreso de la calidad de precandidato de quien es promovido; y iii) la identificación precisa del partido político al que pertenece.

A partir de esto, concluyen que con la determinación a la que llegó la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se está limitando, injustificadamente, la libertad de expresión del partido político recurrente, y que bajo la apariencia del buen derecho, no son susceptibles de configurar los actos anticipados de campaña denunciados.

No le asiste la razón a Movimiento Ciudadano, en atención a los razonamientos siguientes.

En primer término, y dada la naturaleza del litigio que se somete a consideración de esta Sala Superior, es importante hacer un breve pronunciamiento respecto de la naturaleza de las medidas cautelares.

Como ya se indicó en el apartado tercero, las medidas cautelares constituyen instrumentos que puede decretar la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento.

Por tanto, se tratan de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias. Asimismo, es importante destacar, que las medidas cautelares son discrecionales, característica que queda evidenciada cuando no se otorgan porque la voluntad jurisdiccional decide en contrario con los intereses planteados. La libertad para decidir se da en dos planos: el de la seguridad del justiciable y el de la eficacia del servicio jurisdiccional. Por tanto, la directriz que encomienda este principio admite que las medidas cautelares que se requieren deben ajustarse a sus límites precisos, sin ocasionar daños innecesarios a la contraparte, y preservando la materialización de la ejecución en el supuesto hipotética que fuera necesaria.³

Su finalidad, se insiste, es prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva así como evitar que el perjuicio se vuelva irreparable, asegurando la eficacia de la resolución que se dicte.

Ahora bien, la procedencia de las medidas cautelares depende, como ya se explicó, de dos presupuestos generales que objetivan el requerimiento: a) la verosimilitud del derecho y b) el peligro en la demora.

La verosimilitud consiste en dar apariencia de razón fundada (*fumus bonis juris*), y se obtiene analizando los hechos invocados con las demás circunstancias que rodean la causa.

Esto es, sólo basta “la apariencia fundada del derecho”, que equivale a responder afirmativamente a la viabilidad jurídica de la pretensión, pero sin que ello signifique adelantar opinión alguna sobre el fondo del problema.

³ Véase Gonzáini, Osvaldo, *Elementos de Derecho Procesal Civil*, 2005, Buenos Aires, Editorial Ediar, pp. 493.

Por su parte, el peligro en la demora (*periculum in mora*) es aquel presupuesto que justifica otorgar una medida cautelar para disipar el peligro que significaría dejar que las cosas sigan el curso normal del proceso. En tal caso, el estado de peligro debe radicar en el derecho principal, al punto de constatar que la demora en otorgar la medida cautelar crearía un serio riesgo a la tutela que el requirente tiene preliminarmente, sin perjuicio de la condición instrumental que asume la cautela para robustecer el carácter ejecutivo de las decisiones judiciales.⁴

A partir de lo anterior, se puede concluir que las medidas cautelares no son el instrumento adecuado para prejuzgar sobre el fondo del asunto, por lo que, en la revisión del acuerdo que las otorgó, esta Sala Superior se concretará a determinar si bajo los principios del “buen derecho” y el “peligro en la demora”, era procedente su otorgamiento, ya que el determinar si el promocional cuya suspensión se decretó configura un acto anticipado de campaña o si al impedirse su transmisión se está coartando la libertad de expresión del partido recurrente, son temáticas que corresponde resolver en el fondo.

En este sentido, para poder determinar la validez de la medida cautelar decretada, es importante realizar una revisión del contenido de los promocionales RV02381-15 y RA03596-15 –versiones de televisión y radio, respectivamente–, en sus versiones “Son lo mismo”, cuyo contenido es el siguiente:

RA03596-15 PROMOCIONAL DE AUDIO
Voz en off hombre: Dicen que son la mejor opción.

⁴ Vid. Supra. Nota 1.

Voz hombre 1: Me gusta la gente, la gente cabrona.


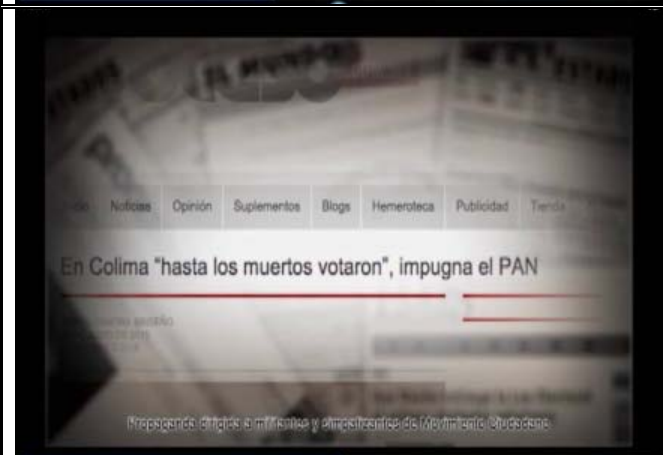


Voz en off hombre: Dicen que van a ayudar a la gente, pero no hacen nada. Dicen hacer lo correcto y no son capaces ni de respetar la Ley.

Voz hombre 2: Te parecen la mejor opción para Colima, Preciado y Peralta, son exactamente lo mismo. En tus manos está que se les acabe la fiesta.

Voz en off mujer: Locho Morán, precandidato a Gobernador Movimiento Ciudadano. Propaganda dirigida a militantes y simpatizantes de Movimiento Ciudadano.

RV02381-15 PROMOCIONAL DE TELEVISIÓN	
IMÁGENES REPRESENTATIVAS DEL PROMOCIONAL VERSIÓN TELEVISIÓN	DESCRIPCIÓN
	<p>Se observa a cuadro diversas imágenes en las que aparece Jorge Luis Preciado Rodríguez, precandidato del Partido Acción Nacional a la gubernatura del estado de Colima.</p> <p>Entre ellas, se observa al sujeto comiendo y bebiendo.</p> <p>De igual forma, aparece un sujeto con la máscara del luchador <i>Blue Demón</i>, sin que sea posible identificar de quién se trata.</p> <p>Se observa la leyenda: DICEN QUE SON LA MEJOR OPCIÓN, así como cintillo en la parte inferior del promocional, en el que se lee: <i>Propaganda dirigida a militantes y simpatizantes de Movimiento Ciudadano</i>.</p>
	<p>Aparece a cuadro Jorge Luis Preciado Rodríguez, quien, en compañía de otros dos sujetos, con micrófono en mano se dirige a un público que no se observa. A sus espaldas se encuentran diversas personas.</p> <p>Se aprecia cintillo en la parte inferior del promocional, en el que se lee: <i>Propaganda dirigida a militantes y simpatizantes de Movimiento Ciudadano</i>.</p>

	<p>Acto continuo, se observan diversas imágenes de José Ignacio Peralta Sánchez, precandidato del Partido Revolucionario Institucional a la gubernatura del estado de Colima.</p> <p>Entre ellas, dicho sujeto se encuentra comiendo, conduciendo un vehículo, con micrófono en mano dirigiéndose a un público.</p> <p>Asimismo, se observa a dicho sujeto con una boleta electoral con el logo del Partido Revolucionario Institucional cruzado con un tache.</p> <p>Se observa la leyenda: DICEN QUE VAN A AYUDAR A LA GENTE, así como cintillo en la parte inferior del promocional, en el que se lee: <i>Propaganda dirigida a militantes y simpatizantes de Movimiento Ciudadano.</i></p>
	<p>Posteriormente, aparece la imagen de José Ignacio Peralta Sánchez, quien porta una camisa blanca, con los logos de los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza.</p> <p>Asimismo, aparece cintillo en la parte inferior del promocional, en el que se lee: <i>Propaganda dirigida a militantes y simpatizantes de Movimiento Ciudadano.</i></p>
	<p>Acto continuo, aparece a cuadro seis imágenes en las que se observa a Jorge Luis Preciado Rodríguez, así como a José Ignacio Peralta Sánchez, en las que estrechan sus manos, dialogan.</p> <p>Se observa la leyenda: DICEN HACER LO CORRECTO, así como cintillo en la parte inferior del promocional, en el que se lee: <i>Propaganda dirigida a militantes y simpatizantes de Movimiento Ciudadano.</i></p>

	<p>Aparece a cuadro la imagen en la que se lee: Que Nacho infringe la Ley Electoral al utilizar símbolos religiosos.</p> <p>Asimismo, aparece cintillo en la parte inferior del promocional, en el que se lee: <i>Propaganda dirigida a militantes y simpatizantes de Movimiento Ciudadano.</i></p>
	<p>Enseguida, aparece a cuadro la imagen en la que se lee: En Colima "hasta los muertos votaron", impugna el PAN.</p> <p>Aparece cintillo en la parte inferior del promocional, en el que se lee: <i>Propaganda dirigida a militantes y simpatizantes de Movimiento Ciudadano.</i></p>
	<p>Acto continuo aparece Leoncio Alfonso Morán Sánchez, precandidato de Movimiento Ciudadano a la Gubernatura del estado de Colima, quien emite el siguiente mensaje: Te parecen la mejor opción para Colima, Preciado y Peralta, son exactamente lo mismo. En tus manos está que se les acabe la fiesta.</p> <p>Asimismo, contiene cintillo en la parte inferior del promocional, en el que se lee: <i>Propaganda dirigida a militantes y simpatizantes de Movimiento Ciudadano.</i></p>
	<p>Finalmente, se observa a cuadro el logotipo del partido Movimiento Ciudadano, así como la referencia a dicho instituto político.</p>

De los promocionales anteriores, se puede advertir, al menos lo siguiente:

1. Claras referencias tanto de imagen como nominales a los precandidatos del Partido Acción Nacional, Jorge Luis Preciado Rodríguez, y del Partido Revolucionario Institucional, José Ignacio Peralta Sánchez.
2. Referencias a los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, ya sea porque aparecen sus logotipos o se menciona su nombre.
3. El señalamiento de que la propaganda va dirigida a los militantes y simpatizantes de Movimiento Ciudadano.
4. La mención de que la propaganda corresponde a “Locho Morán”, precandidato de Movimiento Ciudadano a la gubernatura del Estado de Colima.
5. La referencia a “En tus manos está que se les acabe la fiesta”, de lo cual se puede inferir un llamado implícito al voto.

En este sentido, esta Sala Superior considera que fue conforme a Derecho que la Comisión de Quejas y Denuncias declara procedentes las medidas cautelares solicitadas por el Partido Acción Nacional en el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PAN/CG/506/2015, ya que los promocionales cuya suspensión se ordenó, contienen elementos que son característicos de la propaganda del periodo de campaña, y por tanto, son susceptibles de configurar, bajo la apariencia del buen derecho, actos anticipados de campaña, como se demuestra a continuación.

El artículo 174 del Código Electoral del Estado de Colima establece que es propaganda electoral “el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral, producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus

simpatizantes, con el propósito de presentar y promover ante los ciudadanos las candidaturas registradas”.

Asimismo, el artículo 175 de la normativa en cita, dispone que “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 la mención de tratarse de una candidatura independiente.

Por su parte, el artículo 143 del referido código comicial entiende a los actos de precampaña y propaganda electoral, como aquellos actos y conjunto de elementos señalados en los artículos 173 y 174 del propio código, que lleven a cabo, produzcan y difundan los precandidatos que participen en los procesos internos de los partidos políticos.

De lo anterior, puede apreciarse que existen tres diferencias fundamentales entre la propaganda de precampaña y la de campaña: la primera, la temporalidad de su difusión; la segunda, el sujeto emisor, ya que en el primer caso, se trata de precandidatos, y en el segundo de candidatos; y la tercera, el sujeto receptor, ya que mientras la propaganda de precampaña se encuentra dirigida a los simpatizantes y militantes que participarán en el proceso interno de selección de un partido político; la de campaña se dirige a la ciudadanía en general, y tiene como objetivo primordial, presentar la plataforma electoral que respalda al candidato en cuestión.

A partir de este último elemento, es que se puede definir y diferenciar el contenido que pueden tener los diversos promocionales tanto en la etapa de precampaña y campaña.

Ciertamente, la propaganda de campaña se caracteriza por hacer llamados explícitos o implícitos al voto, así como por alentar o desalentar el apoyo hacia una candidatura en particular, a través de la presentación de propuestas, posicionamientos u opiniones respecto diversos temas.

En cambio, la propaganda de precampaña tiene como objetivo que el postulante consiga el apoyo dentro de su partido político para convertirse en candidato, por lo que suele limitarse a la presentación del precandidato, sin mostrar ningún tipo de plataforma electoral, ni hacer llamamientos al voto, además de que su contenido no debe rebasar el proceso interno del partido político en cuestión.⁵

En atención a ello, si bien los promocionales de radio y televisión identificados con el nombre “**Son lo mismo**” cumplen con hacer los señalamientos de que se trata de propaganda dirigida a militantes y simpatizantes de Movimiento Ciudadano, y de la calidad de precandidato a gobernador de Colima de Leoncio Alfonso Morán Sánchez, lo cierto es que en la forma y términos con que hace referencia a Jorge Luis Preciado Rodríguez y José Ignacio Peralta Sánchez, así como a los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, se puede concluir que pretende desalentar el voto a favor de éstos.

En ese sentido, su contenido excede el ámbito del proceso interno del partido Movimiento Ciudadano, y con ello, bajo la apariencia del buen derecho, contiene elementos susceptibles de configurar actos anticipados de campaña.

Como consecuencia de todo lo anterior, lo procedente es declarar **infundados** los agravios hechos valer por el recurrente y, por ende, se debe **confirmar** el acuerdo impugnado.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** el “ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA

⁵ Sobre el particular, esta Sala Superior se ha pronunciado en las sentencias recaídas a los expedientes SUP-RAP-64/2007 y SUP-RAP-66/2007 acumulados, así como los expedientes SUP-RAP-15/2009 y SUP-RAP-16/2009.

SOLICITUD DE ADOPTAR LAS MEDIDAS CAUTELARES A QUE HUBIERE LUGAR, FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/506/2015, POR LA PROBABLE DIFUSIÓN DE PROPAGANDA QUE CALUMNIA, ASÍ COMO LA COMISIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA, ATRIBUIBLE A MOVIMIENTO CIUDADANO, Y A SU PRECANDIDATO A LA GUBERNATURA DEL ESTADO DE COLIMA” emitido el veintitrés de noviembre de dos mil quince, mismo que quedó identificado con la clave ACQyD-INE-222/2015.

Notifíquese personalmente al recurrente en el domicilio que señaló en su escrito inicial; por **correo electrónico** a la autoridad responsable así como a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y, por **estrados** a los demás interesados.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 9, párrafo 4, 26, 27, 28, 29, 48 y 110 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como de conformidad con lo previsto en el punto CUARTO del ACUERDO General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 4/2014, de veintinueve de septiembre de dos mil catorce, por el que se aprueban las reglas aplicables a los procedimientos especiales sancionadores competencia de la Sala Regional Especializada y sus impugnaciones, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el veintidós de octubre del dos mil catorce.

Devuélvase los documentos que corresponda y, en su oportunidad, **archívese** el presente expediente como asunto concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ausente el Magistrado Presidente Constancio Carrasco Daza. Ante la Secretaria General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE
POR MINISTERIO DE LEY**

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO