

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR.**

EXPEDIENTE: SUP-REP-70/2016

RECORRENTE: MIGUEL ÁNGEL
YUNES LINARES

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

MAGISTRADO PONENTE: SALVADOR
OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIO: RAMIRO IGNACIO
LÓPEZ MUÑOZ Y MAURICIO IVÁN
DEL TORO HUERTA

Ciudad de México, a seis de mayo de dos mil dieciséis.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el recurso de revisión al rubro identificado, en el sentido de **REVOCAR** el Acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, identificado con la clave **ACQyD-INE-48/2016**, mediante el cual declaró improcedente la adopción de medida cautelar respecto de los promocionales de radio y televisión **RA01328-16 y RV01166-16**, respectivamente, pautados por el Partido Revolucionario Institucional, en el marco del proceso electoral que se desarrolla en el Estado de Veracruz, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. Inicio del proceso electoral local. El nueve de noviembre de dos mil quince, comenzó el proceso electoral destinado a renovar diversos cargos de elección popular en el Estado de Veracruz.

2. Presentación de Queja. El dos de mayo de dos mil dieciséis, Miguel Ángel Yunes Linares, candidato a Gobernador del Estado de Veracruz, postulado por la Coalición “*Unidos para Rescatar Veracruz*”, integrada por los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, presentó dos escritos de queja ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, en los que denuncia al Partido Revolucionario Institucional por el uso indebido de la pauta, derivado de la presunta transmisión de propaganda calumniosa a través del promocional de radio y televisión con folios RA01328-16 y RV01166-16, respectivamente, intitulados *HYL Miguel YA*, de los que solicitó que se suspendiera la difusión.

El promovente de la queja manifestó que tuvo conocimiento de los promocionales el uno de mayo de dos mil dieciséis, toda vez que éstos se encuentran disponibles y son públicos en la página web del Instituto Nacional Electoral que tiene el enlace siguiente http://pautas.ine.mx/veracruz/index_cam.html.

3. Acuerdo controvertido. El tres de mayo del presente año, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral dictó el acuerdo ACQyD-INE-48/2016, mediante el cual declaró **improcedente** la adopción de las medidas cautelares solicitadas respecto de los promocionales objeto de la denuncia, al considerar medularmente que tal proceder

implicaría ejercer censura previa, toda vez que tales promocionales iniciarían su vigencia el seis de mayo de dos mil dieciséis, por lo que no era dable realizar el estudio de su contenido antes de su difusión.

4. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. El cuatro de mayo siguiente, Miguel Ángel Yunes Linares, candidato a Gobernador del Estado de Veracruz, postulado por la Coalición “*Unidos para Rescatar Veracruz*”, integrada por los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, interpuso el presente recurso a fin de cuestionar la determinación de no otorgar las medidas cautelares respecto de los promocionales denunciados.

5. Trámite y sustanciación. Recibidas las constancias, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional acordó integrar el expediente **SUP-REP-70/2016** y turnarlo a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos establecidos en los artículos 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

6. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó y admitió a trámite las demandas, y al no existir diligencia pendiente de realizar, declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de dictar sentencia.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99,

párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III, inciso h), 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, en el que se cuestiona el acuerdo dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, relacionado con la negativa de adoptar medidas cautelares, cuyo conocimiento compete a esta instancia federal.

2. PROCEDENCIA. Se tienen por satisfechos 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:

2.1. Forma. El recurso se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en él se hace constar el nombre y firma del recurrente; se identifica el acto controvertido y la autoridad responsable; se narran los hechos en que se basan las impugnaciones; los agravios que supuestamente se causan; las disposiciones presuntamente violadas, y se ofrecen pruebas.

2.2. Oportunidad. El recurso fue interpuesto de manera oportuna, toda vez que el recurrente se hace sabedor de la determinación combatida el tres de mayo del año en curso, a las dieciséis horas con quince minutos; lo cual se encuentra corroborado con la copia certificada del oficio mediante el cual se practicó dicha notificación.

Por su parte, el escrito impugnativo fue presentado el cuatro de mayo siguiente, a las catorce horas con siete minutos, como se advierte del sello de recepción plasmado en la demanda, esto es, dentro del plazo de cuarenta y ocho horas previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de ahí que este órgano jurisdiccional estime que su presentación es oportuna.

2.3. Legitimación y personería. Los requisitos bajo análisis están satisfechos, pues quien interpone el recurso es el mismo ciudadano que presentó la denuncia de mérito.

2.4. Interés jurídico. Se surte en el caso, puesto que el acto combatido es la decisión de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral de no adoptar las medidas cautelares solicitadas por el recurrente, en relación con la suspensión de los promocionales denunciados que a decir del recurrente calumnian en contra de su persona; de ahí que cuente con interés jurídico a efecto de controvertir tal determinación.

2.5. Definitividad. Esta Sala Superior advierte que no existe algún otro medio de impugnación que debiera agotarse por el recurrente antes de acudir a esta instancia federal, por lo que debe tenerse por cumplido el requisito de procedencia en estudio.

Consecuentemente, al no advertirse causa de improcedencia alguna, se procede a estudiar el fondo de la controversia planteada.

3. ESTUDIO DE FONDO

Los agravios son sustancialmente **fundados** para revocar la resolución recurrida, toda vez que en el caso concreto, el análisis de los promocionales denunciados así como la decisión respectiva a efecto de resolver sobre las medidas cautelares solicitadas, no constituiría censura previa.

3.1. Pretensión y agravios.

La pretensión del recurrente es que se revoque el acuerdo impugnado a fin de que se adopten las medidas cautelares solicitadas en su escrito de queja.

Su causa de pedir la hace depender, en esencia, que la medida cautelar solicitada no se equipara a la figura de la censura previa; además de que con el contenido de los promocionales denunciados se amenaza su integridad e imagen pública ante el electorado debido a que se usan imágenes y expresiones que, en su concepto, constituyen calumnias en contra de su persona.

Los motivos de agravio que medularmente se hacen valer son los siguientes:

a. El pautado de los promocionales denunciados ha sido autorizado y es público, de tal modo que tales promocionales son susceptibles de ser vistos y oídos, aun cuando la autoridad responsable haya manifestado que iniciarían su vigencia el seis de mayo de dos mil dieciséis.

b. El contenido de tales promocionales consiste en imágenes y expresiones calumniosas en detrimento de la imagen del actor,

quien ve amenazada su integridad e imagen pública ante el electorado.

c. El concepto de censura previa contenido en el artículo 7, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se refiere a una medida que le está prohibida al Estado, ya sea porque pretenda establecerse en una ley o pretenda ser ejercitada por una autoridad, como un acto unilateral, general y con efectos jurídicos con los que se violenta la libertad de expresión.

d. La medida cautelar solicitada no puede equipararse a la figura de censura previa, pues deriva de una demanda, es decir, a petición de un particular que es el recurrente, ante la inminente afectación a su imagen pública frente al electorado, dadas las imágenes y expresiones de carácter calumnioso contenidas en los promocionales pautados materia de la queja.

e. Una distinción más es que la censura previa es una medida estatal unilateral definitiva, y las medidas cautelares solicitadas constituyen una medida provisional en tanto se dirime la controversia de fondo.

3.2. Normativa atinente a la propaganda electoral y sus límites.

Ahora bien, la normativa comicial federal dispone a la letra, lo siguiente:

[...]

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

...

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

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

...

Artículo 41...

...

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos **deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.**

...

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

...

Artículo 247.

...

2. En la propaganda política o electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, **deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.** El Consejo General está facultado para ordenar, una vez satisfechos los procedimientos establecidos en esta Ley, la suspensión inmediata de los mensajes en radio o televisión contrarios a esta norma, así como el retiro de cualquier otra propaganda.

...

Artículo 443.

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley:

...

j) La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas;

...

Artículo 470.

1. Dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, instruirá el procedimiento especial establecido por el presente Capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

a) Violan lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución;

b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o

c) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

Artículo 471.

...

2. Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se considere calumniosa sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada. **Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.**

...

8. Si la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva **considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá** a la Comisión de Quejas y Denuncias dentro del mismo plazo de cuarenta y ocho horas, en los términos establecidos en el artículo 467 de esta Ley. Esta decisión podrá ser impugnada ante la Sala Superior del Tribunal Electoral.

...

LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS

...

Artículo 25.

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

...

o) Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier **expresión que denigre a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnie a las personas;**

[...]

En la normativa comicial expuesta se advierte que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que ninguna ley podrá establecer previa censura, ni coartar la libertad de difusión; sin embargo, la propia Carta Magna también establece, en su numeral 41, que la propaganda electoral que difundan los partidos y candidatos deberá de abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

En ese mismo sentido, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que los partidos políticos, coaliciones y los candidatos deberán de abstenerse de expresiones que calumnien a las personas, facultando a la autoridad administrativa electoral para que, previo procedimiento, ordene la suspensión inmediata de los mensajes contrarios a dicha disposición.

Asimismo, se advierte que la norma sustantiva comicial federal señala que se entenderá por calumnia a la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral, facultando a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral a que, en los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda, de considerar necesaria la adopción de medidas cautelares las propondrá la Comisión de Quejas y Denuncias del referido instituto.

3.3. Medidas cautelares y censura previa.

Al resolver los medios de impugnación de su competencia,¹ tomando como base el criterio asumido 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, Noven Época, Tomo VII, marzo de 1998, cuyo rubro dice MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA, esta Sala Superior ha sostenido que las medidas cautelares son instrumentos que puede decretar el juzgador, 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 litigantes o a la sociedad*, con motivo de la sustanciación de un proceso.

En este sentido, la autoridad que decide sobre la adopción o negativa de las medidas cautelares está obligada a realizar una evaluación preliminar -aun cuando no sea completa- en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas. Si de este análisis preliminar resulta la existencia de un derecho o principio, en apariencia reconocido legalmente o el riesgo de un daño inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, entonces, cuando se torna patente la afectación que se ocasionaría, esto es, el peligro en la demora, por lo que la medida cautelar debe ser acordada; salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los

¹ Entre los que pueden citarse las sentencias recaídas a los recursos de apelación SUP-RAP-152/2010, SUP-RAP-132/2011, SUP-RAP-85/2013, SUP-RAP-89/2013, SUP-RAP-199/2013, SUP-RAP-200/2013, SUP-RAP-242/2013, el juicio de revisión constitucional SUP-JRC-14/2011 y los recursos de revisión del procedimiento administrativo sancionador identificados con las claves SUP-REP-25/2015, SUP-REP-38/2015, SUP-REP-76/2015 y SUP-REP-81/2015.

SUP-REP-70/2016

daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.

Se ha considerado también, que en atención a la naturaleza de las medidas cautelares, se requiere una acción ejecutiva inmediata y eficaz, fundada y motivada, adoptada mediante la ponderación de los elementos que obren en el expediente, con el fin de determinar, en grado de seria probabilidad, si pueden producirse daños o lesiones irreparables.

La justicia cautelar es parte del derecho a la tutela judicial efectiva que regula el artículo 17 de la Constitución, en tanto que su finalidad consiste en mantener de manera transitoria un cierto estado de cosas, hasta que sea posible resolver una controversia jurisdiccional en el fondo, de modo que durante el tiempo que dure su tramitación no se cause –o se generen en la menor medida posible– daño a los derechos de las partes contendientes, cuya reparación pudiera tornarse imposible.

En una perspectiva de mayor alcance, las medidas cautelares tienen como propósito tutelar el interés público, porque buscan restablecer el orden jurídico conculcado mediante la suspensión provisional de la conducta que se califica como ilícita, a partir de una apreciación preliminar.

Sobre este punto, se debe subrayar que el numeral 8 del artículo 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé la posibilidad de que en el procedimiento especial sancionador se decreten medidas cautelares cuyos efectos son provisionales y tienen por objeto

lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la probable infracción.

Ahora bien, esta Sala Superior también ha sostenido ², que la **censura previa** se encuentra expresamente prohibida por el sistema normativo mexicano, dadas las disposiciones constitucionales y convencionales correspondientes a tal figura.

La censura, como fenómeno jurídico, implica la corrección que se hace a una persona por la difusión de algún tipo de información que se considera lesiva para algún sujeto en particular o, incluso para la colectividad.

Por ende, la censura constituye una limitación a la libertad de expresión, y como tal, debe ser analizada de manera cuidadosa, dado el derecho fundamental que limita, el cual es sustancial e inherente a todo sistema democrático.

Ahora bien, la censura previa implica la intervención de algún agente de gobierno en la revisión, preliminar a su difusión, del contenido de algún determinado tipo de información, y solo cuando se ha obtenido la conformidad del poder público, es viable su transmisión.

El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, en la voz *censura previa*, establece como definición: el examen y aprobación que de ciertas obras hace un censor autorizado, antes de hacerse públicas.

En relación con este tema, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que la censura previa

² En la ejecutoria dictada en el SUP-REP-168/2015 y su acumulado SUP-REP-169/2015, la cual también es citada en la resolución recurrida.

supone el control y veto de la información antes de que ésta sea difundida, impidiendo tanto al individuo, cuya expresión ha sido censurada, como a la totalidad de la sociedad, a ejercer su derecho a la libertad de expresión e información³.

Es decir, la censura previa, es una potestad que asume el Estado para revisar y, en su caso, obstaculizar la difusión de información que se considera contraria al orden normativo. En estas condiciones, cualquier persona (periodistas, académicos y, la población en general) necesitan someter al escrutinio del Estado, de manera anterior, cualquier tipo de información que pretendan difundir, con la finalidad de que el éste autorice su divulgación.

En México, la Constitución establece en su artículo 7° la inviolabilidad del derecho o libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. De la misma forma precisa que ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión.

Por su parte, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, el cual comprende la libertad de recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 13, establece una reglamentación muy similar a la del

³ Antecedente e interpretación de la Declaración de Principios <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=132&IID=2>

pacto que ha quedado enunciada; empero, adicionalmente establece que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión no estará sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores.

Resulta importante precisar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, en cuyo documento establece, en el principio 5 que la censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión.

A este respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴ estimó que la libertad de expresión es una piedra angular de una sociedad democrática, así como una condición esencial para que dicha sociedad esté suficientemente informada.

De esa manera, los instrumentos normativos de carácter fundamental relatados reconocen la relevancia y trascendencia que tiene el derecho a la libertad de expresión para los individuos de una colectividad; por lo mismo, establecen de manera expresa y categórica la prohibición de que dicha información pueda ser objeto de censura previa.

⁴ En el caso "*La última tentación de Cristo*" (Olmedo Bustos y otros vs Chile)

SUP-REP-70/2016

Es decir, conforme al marco constitucional y convencional prescrito, los entes públicos no pueden establecer, ya sea a través de disposiciones normativas o resoluciones judiciales, la limitación de información que aún no ha sido difundida o transmitida; en todo caso, si de manera posterior se considera que dicha información implicó una transgresión legal, habrá lugar a las medidas resarcitorias correspondientes pero, únicamente, una vez que la información ha sido hecha del conocimiento público.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró que el artículo 13.4 de la Convención sólo establece una excepción a la censura previa, la que está relacionada con los casos de espectáculos públicos (únicamente con el fin de regular el acceso a ellos, para la protección moral de la infancia y la adolescencia); en todos los demás casos, cualquier medida preventiva implica el menoscabo a la libertad de pensamiento y de expresión.

Las anteriores consideraciones de la Corte Interamericana también han sido tomadas en cuenta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006.

De lo hasta aquí expuesto y fundado, es dable sustentar que la censura previa en la propaganda electoral se genera cuando se surten los elementos siguientes:

i. La elaboración de propaganda electoral, como una modalidad del ejercicio de libertad de expresión.

ii. El ejercicio de potestad del Estado, otorgada al organismo autónomo en materia electoral, para revisar el contenido de la propaganda a fin de autorizar su difusión, o bien, no permitirla por considerarla contraria al orden normativo.

3.4. Consideraciones de la Sala Superior

Como ha sido relatado, la Comisión responsable determinó declarar improcedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas por el denunciante, porque en las fechas en las que se presentó la queja (dos de mayo de dos mil dieciséis) y se emitió la determinación impugnada (tres de mayo siguiente) los promocionales denunciados no se encontraban vigentes, sino que su difusión se realizaría a partir del seis de mayo posterior; de tal modo que, desde el punto de vista de la autoridad responsable, de emitir un pronunciamiento sobre un promocional que no había sido difundido, implicaría una censura previa, lo cual resultaría contrario al criterio contenido en la tesis XII/2009.

Por su parte, el recurrente afirma que el análisis de los promocionales denunciados para el efecto de resolver sobre las medidas cautelares solicitadas, no constituye censura previa, toda vez que el pautado de tales promocionales ha sido autorizado y difundidos en la página web del Instituto Nacional Electoral, y porque el actor ha tenido conocimiento de su contenido el cual, desde su punto de vista, contienen imágenes y expresiones que calumnian en su contra.

Como se observa, la cuestión a dilucidar consiste en determinar si la Comisión responsable actuó conforme a Derecho al

SUP-REP-70/2016

sostener que como los promocionales denunciados no se encontraban vigentes (se entiende que no habían sido difundidos en televisión y radio) al momento de resolver sobre la petición de las medidas cautelares, se realizaría un pronunciamiento que implicaría una censura previa.

Los motivos de agravio son sustancialmente **fundados**, porque tal como lo afirma el recurrente, los promocionales denunciados ya habían sido difundidos en la página web del Instituto Nacional Electoral al momento en que se presentó la denuncia y se solicitaron las medidas cautelares, de tal modo que esa difusión permitió que se haya dado a conocer el contenido de los spots.

Existencia y difusión de los promocionales.

Sobre la existencia de los promocionales no existe controversia, dado que la autoridad responsable así lo considera tanto en la determinación impugnada así como en el informe circunstanciado rendido por el titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral.

Tanto en dicha determinación como en las constancias de autos se hace referencia a que el dos de mayo de dos mil quince, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, emitió el oficio INE/DEPPP/DE/DAI/1871/2016 en respuesta al requerimiento que le fue formulado por el Titular de la Unidad de lo Contencioso Electoral, en el que informó que:

SUP-REP-70/2016

a) Los promocionales denunciados (RV01166-16 y RA01328-16 “HYL Miguel YA”) fueron pautados por el Partido Revolucionario Institucional como parte de sus prerrogativas de acceso a los tiempos del Estado en televisión para la campaña del proceso electoral federal en el Estado de Veracruz.

b) El inicio de transmisión de los promocionales sería a partir del seis de mayo de dos mil dieciséis, y no se informó fecha de última transmisión.

c) A la fecha en que se emitió el oficio en comento (dos de mayo) no se había solicitado la suspensión o sustitución de los promocionales.

Asimismo, a través del citado oficio la Dirección Ejecutiva mencionada remitió a la Comisión responsable los testigos de grabación de los promocionales.

El oficio en comento es del tenor siguiente:



URGENTE

68

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS

No. OFICIO: INE/DEPPP/DE/DAI/1871/2016

Asunto: Se desahoga el requerimiento formulado en el expediente UT/SCG/PE/MAYL/CG/70/2016.

Ciudad de México, a 2 de mayo de 2016.

MTRO. CARLOS ALBERTO FERRER SILVA
TITULAR DE LA UNIDAD TÉCNICA DE LO CONTENCIOSO
ELECTORAL DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
Presente

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

Al respecto le informo que los promocionales identificados con los folios RV01166-16 y RA01328-16 "HYL Miguel YA", fueron pautados por el Partido Revolucionario Institucional como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión para la campaña local en el estado de Veracruz, según se detalla a continuación:

Actor Político	Número de Registro	Version	Inicio transmisión	Última transmisión	Oficio inicio transmisión	Oficio fin transmisión
PRI	RV01166-16	HYL Miguel YA	05/05/2016	N/A	Escrito de 30 de abril 2016	N/A
	RA01328-16					

Adjunto al presente en medio magnético, el escrito con el que se solicitó la difusión de los promocionales señalados, así como los testigos de grabación, precisando que no se ha solicitado la sustitución de los materiales en cuestión.

Por último, respecto del reporte de monitoreo solicitado, le informo que una vez concluidos los ciclos de validación respectivos, se entregará en alcarce al presente.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

Atentamente

MTRO. PATRICIO BALLADOS VILLAGÓMEZ
DIRECTOR EJECUTIVO DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS

RCL

OFICINA DE...
2016 MAY - 2...
...
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Ahora bien, respecto a la difusión de los promocionales en el enlace de la página web del Instituto Nacional Electoral http://pautas.ine.mx/veracruz/index_cam.html tampoco existe controversia, pues en el informe circunstanciado la autoridad responsable no niega tal hecho.

En efecto, en el hecho 1 del escrito de la demanda impugnativa el recurrente manifiesta lo siguiente:

“1. El primero de mayo del presente año, se realizó una verificación de los pautados en radio y televisión presentados por los partidos políticos, para el proceso electoral 2015-2016, en el estado de Veracruz, el cual se encuentra disponible y público en el enlace http://pautas.ine.mx/veracruz/index_cam.html; de la verificación realizada por uno de los partidos que me postula se pudo observar promocionales dentro de las prerrogativas a que tiene derecho el Partido Revolucionario Institucional, identificado como “HYL Miguel YA” con número de folio para televisión **RV01166-16** y **RA01328-16** para radio, los promocionales que se señalan, resultan ser violatorios del principio de legalidad que rige en materia electoral, toda vez que no se encuentran amparados en el derecho a la libertad de expresión, en virtud de que contiene expresiones que denigran y calumnian al suscrito en mi calidad personal y como candidato al cargo de Gobernador del Estado de Veracruz”.

Por su parte, en el informe circunstanciado se expresa respecto de los hechos de la demanda:

“Hechos. En relación al correlativo marcado con el numeral 1, 2 y 3 debe decirse que los mismos resultan ciertos y se confirman respecto de la fecha y actuación que en el ámbito de su competencia realizó esta autoridad”.

Evidentemente, el hecho concerniente a la publicación de los promocionales en el enlace mencionado es un acto atribuido al Instituto Nacional Electoral, el cual, como se advierte, se tuvo por admitido.

En este sentido, al realizarse el ejercicio de establecer el enlace con la dirección http://pautas.ine.mx/veracruz/index_cam.html, se accedió a un listado cuyo contenido se reproduce en las imágenes siguientes:

SUP-REP-70/2016

INE - Pautas para medios x
 pautas.ine.mx/veracruz/index_cam.html

Pautas para medios de comunicación Veracruz
 Comité de Radio y Televisión

Programas y Promocionales Partidos Políticos Autoridades Electorales Entidades con elección local

Proceso Electoral Local del Estado de Veracruz 2016

Precampaña Local Intercampaña Local Campaña Local

Partidos Políticos Autoridades Electorales

Para descargar los audios y videos, haga click con el botón derecho del ratón, en el hipervínculo deseado y seleccione la opción "Guardar destino como...".

Campaña: 03 Abril 2016 - 01 Junio 2016
 Jornada Electoral: 05 Junio 2016

Vigencia de los materiales: se especificará en cada una de las órdenes de transmisión notificadas a los medios de comunicación.

Para consultar los materiales de periodo ordinario y de procesos electorales federales y locales del 2009 al 2015 dar clic aquí

Televisión				
Partido Político	Versión	Folio	Formato	Resolución / Relación de aspecto
PAN	Deuda social May	RV0468-16	[mp4] descargar .mp4	640 x 480 / 4:3
	Seguridad May	RV0469-16	[mp4] descargar .mp4	640 x 480 / 4:3
	Deuda social May v2	RV0572-16	[mp4] descargar .mp4	640 x 480 / 4:3
	Seguridad May v2	RV0580-16	[mp4] descargar .mp4	640 x 480 / 4:3
	Fero boca	RV0674-16	[mp4] descargar .mp4	640 x 480 / 4:3
	Deuda social May v3	RV0675-16	[mp4] descargar .mp4	640 x 480 / 4:3
	Seguridad May v3	RV0676-16	[mp4] descargar .mp4	640 x 480 / 4:3
	Seguridad May substituido	RV0789-16	[mp4] descargar .mp4	640 x 480 / 4:3
	Fero boca substituido	RV0791-16	[mp4] descargar .mp4	640 x 480 / 4:3
	Economía	RV0102-16	[mp4] descargar .mp4	640 x 480 / 4:3
	Responsables	RV0103-16	[mp4] descargar .mp4	640 x 480 / 4:3
	Jefe político	RV0197-16	[mp4] descargar .mp4	640 x 480 / 4:3
	Día de las madres	RV0209-16	[mp4] descargar .mp4	640 x 480 / 4:3
	Veracruz Héctor Bueno	RV0373-16	[mp4] descargar .mp4	640 x 480 / 4:3
	Internet para la Familia	RV0570-16	[mp4] descargar .mp4	640 x 480 / 4:3
HVL empleo B	RV0628-16	[mp4] descargar .mp4	640 x 480 / 4:3	
HVL mirame a los ojos	RV0707-16	[mp4] descargar .mp4	640 x 480 / 4:3	
HVL seguridad	RV0753-16	[mp4] descargar .mp4	640 x 480 / 4:3	
Ver R Orozco Dto XXVIII	RV0988-16	[mp4] descargar .mp4	640 x 480 / 4:3	
Ver V Rodríguez Dto XXX	RV0104-16	[mp4] descargar .mp4	640 x 480 / 4:3	
Ver meritas	RV0103-16	[mp4] descargar .mp4	640 x 480 / 4:3	
Ver soy Corimba Dto X v2	RV0102-16	[mp4] descargar .mp4	640 x 480 / 4:3	
Ver A Tost Dto XI	RV0102-16	[mp4] descargar .mp4	640 x 480 / 4:3	
Ver Paty Berlin Dto V	RV0116-16	[mp4] descargar .mp4	640 x 480 / 4:3	
HVL Miguel YA	RV0116-16	[mp4] descargar .mp4	640 x 480 / 4:3	

Para mejor visualización de la imagen que antecede, enseguida se reproduce de manera más clara:



Pautas para medios de comunicación
Veracruz

Comité de Radio y Televisión

Programas y Promocionales
Partidos Políticos
Autoridades Electorales
Entidades con elección local

Proceso Electoral Local del Estado de Veracruz 2016

Precampaña Local
Intercampaña Local
Campaña Local

Partidos Políticos
Autoridades Electorales

Para descargar los audios y videos, haga click con el botón derecho del ratón, en el hipervínculo deseado y seleccione la opción "Guardar destino como ...".

Campaña: 03 Abril 2016 - 01 Junio 2016
Jornada Electoral: 05 Junio 2016

Vigencia de los materiales: se especificará en cada una de las órdenes de transmisión notificadas a los medios de comunicación.

Para consultar los materiales de periodo ordinario y de procesos electorales federales y locales del 2009 al 2015 dar [clic aquí](#)

Televisión				
Partido Político	Versión	Folio	Formato	Resolución / Relación de aspecto
	Deuda social May	RV00468-16	[mp4] descargar archivo	640 x 480 / 4:3
	Seguridad May	RV00469-16	[mp4] descargar archivo	640 x 480 / 4:3
	Deuda social May v2	RV00572-16	[mp4] descargar archivo	640 x 480 / 4:3
	Seguridad May v2	RV00580-16	[mp4] descargar archivo	640 x 480 / 4:3
	Foro boca	RV00674-16	[mp4] descargar archivo	640 x 480 / 4:3
	Deuda social May v3	RV00675-16	[mp4] descargar archivo	640 x 480 / 4:3
	Seguridad May v3	RV00676-16	[mp4] descargar archivo	640 x 480 / 4:3
	Seguridad May subtitulado	RV00789-16	[mp4] descargar archivo	640 x 480 / 4:3
	Foro boca subtitulado	RV00791-16	[mp4] descargar archivo	640 x 480 / 4:3
	Economía	RV01012-16	[mp4] descargar archivo	640 x 480 / 4:3
	Responsables	RV01013-16	[mp4] descargar archivo	640 x 480 / 4:3
	Jefe politico	RV01197-16	[mp4] descargar archivo	640 x 480 / 4:3
	Día de las madres	RV01209-16	[mp4] descargar archivo	640 x 480 / 4:3
		Veracruz Héctor Bueno	RV00373-16	[mp4] descargar archivo
Internet para la Familia		RV00570-16	[mp4] descargar archivo	640 x 480 / 4:3
HYL empleo B		RV00628-16	[mp4] descargar archivo	640 x 480 / 4:3
HYL mírame a los ojos		RV00707-16	[mp4] descargar archivo	640 x 480 / 4:3
HYL seguridad		RV00753-16	[mp4] descargar archivo	640 x 480 / 4:3
Ver R. Orozco Dto XXVIII		RV00988-16	[mp4] descargar archivo	640 x 480 / 4:3
Ver V. Rodríguez Dto XXIX		RV01014-16	[mp4] descargar archivo	640 x 480 / 4:3
Ver mentiras		RV01020-16	[mp4] descargar archivo	640 x 480 / 4:3
Ver soy Corintia Dto X v2		RV01021-16	[mp4] descargar archivo	640 x 480 / 4:3
Ver A Toss Dto XI		RV01022-16	[mp4] descargar archivo	640 x 480 / 4:3
Ver Paty Berlín Dto V		RV01161-16	[mp4] descargar archivo	640 x 480 / 4:3
HYL Miguel YA		RV01166-16	[mp4] descargar archivo	640 x 480 / 4:3

De acuerdo con lo expuesto, es de tenerse por demostradas en términos de los artículos 15 y 16, apartados 1, 2 y 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, tanto la existencia de los promocionales así como su publicación en el enlace mencionado de la página web del Instituto Nacional Electoral.

De la demostración de tales hechos es dable sustentar dos consideraciones torales:

SUP-REP-70/2016

1. Opuestamente a lo sostenido por la autoridad responsable para declarar improcedente las medidas cautelares (lo que implicó que no haya emitido una determinación sobre la cuestión principal de la medida precautoria solicitada) lo cierto es que los promocionales sí habían sido difundidos al publicarse en el enlace precisado en párrafos precedentes.

De tal hecho se desprende, que si bien la difusión a través de la televisión y la radio aún no se realizaba (sino que comenzaría el día de la fecha, es decir, este seis de mayo del año en curso) lo cierto es que tales promocionales y su contenido, al hacerse públicos en la página web del Instituto Nacional Electoral, ya habían sido puestos a disposición tanto de las fuerzas políticas contendientes en el proceso electoral local en el Estado de Veracruz, así como del público en general, de tal modo que tal publicación pudiera generar efectos que probablemente afecten la esfera de la persona de la que se habla, ya que está a disposición y utilización de quien realice la consulta respectiva.

Ese modo de difusión se estima suficiente acceder a los promocionales; tanto es así, que en el caso concreto el recurrente afirma haberse percatado del contenido de los materiales propagandísticos electorales, lo que motivó la presentación de la queja y la solicitud de que se adoptaran las medidas cautelares, por considera que se emitían calumnias en su contra.

Entonces queda acreditado que se surten dos elementos por los cuales no se actualiza la **censura previa**: la difusión de los promocionales en internet y la petición de parte que se

considera agraviada, de establecer una restricción para que los promocionales no sean difundidos a través de televisión y radio.

Es decir, dada la concurrencia de los elementos que anteceden, en el caso específico resulta claro que la autoridad responsable no estaría realizando el ejercicio de sus atribuciones de manera unilateral y oficiosa, para revisar el contenido de la propaganda electoral a fin de autorizar su difusión, o bien, no permitirle por considerarla contraria al orden normativo; pues ha quedado demostrado que, por una parte, los promocionales ya habían sido difundidos a través de su publicación en la página web, y por otra, que la persona que se siente agraviada con su contenido es quien instó a la autoridad responsable para que ejercitara su facultad de impedir que se siguieran difundiendo, ahora a través de la televisión y la radio.

Sin embargo, pese a los elementos fácticos y jurídicos que anteceden, la Comisión responsable se limitó a considerar que no resultaba válido el dictado de una medida cautelar que fue solicitada cuando aún no se estaban difundiendo los promocionales cuya suspensión se solicitaba, dado que el objeto de la medida cautelar consistía en la cesación de actos que pudieran ocasionar un daño irreparable en la esfera jurídica del peticionario.

Empero, tal razonamiento es incorrecto, puesto que se sustenta en la premisa inexacta de que el promocional no se estaba difundiendo, de acuerdo con lo expresado en este estudio.

2. La segunda consideración toral consiste en que, al momento de emitir el acuerdo relacionado con la adopción de las medidas

SUP-REP-70/2016

cautelares, la Comisión responsable tuvo certeza de la existencia y del contenido de los promocionales, y se presume que es sabedora de su publicación en la página web del Instituto Nacional Electoral; por lo que es claro que contaba con los elementos necesarios para realizar la evaluación preliminar en torno a las pretendidas expresiones calumniosas alegadas por el denunciante, así como para analizar preliminarmente si existía el derecho reconocido, en apariencia al denunciante, o el riesgo del daño inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, para estar en condiciones de decidir sobre la afectación que se ocasionaría, por la demora y, en su caso, determinar la procedencia o no de las medidas cautelares.

En este sentido es menester apuntar, que de acuerdo con la normativa invocada en apartados que preceden, en el caso de la propaganda electoral el derecho humano de libertad de expresión no se ejercita en una modalidad genérica, sino que se realiza de manera especializada y regulada.

Es decir, de acuerdo con lo previsto en el artículo 242, apartados 1 al 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la propaganda electoral, como parte de la campaña electoral:

- es una actividad llevada a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto;
- se entiende por actos de campaña, en general aquellos actos (incluidos los de propaganda) en los que los candidatos o

voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

- la propaganda electoral es 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 ante la ciudadanía las candidaturas registradas;

- tanto la propaganda electoral, así como las actividades de campaña, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

Se ha visto también, que la Ley impone el deber a los partidos políticos, coaliciones y candidatos, de abstenerse de expresiones que calumnien a las personas, para lo cual facultando a la autoridad administrativa electoral a ordenar la suspensión inmediata de los mensajes contrarios a dicha disposición.

De lo anterior es dable desprender, que el Instituto Nacional Electoral, como autoridad única para la administración del tiempo en radio y televisión con fines político y electorales, en la

SUP-REP-70/2016

dinámica del ejercicio de sus atribuciones, se ha ido especializando y adquiriendo experiencia basta, al enfrentarse cotidianamente con los múltiples casos de promocionales en televisión y radio que contienen propaganda electoral, y no con situaciones diversas que impliquen un modo sustancialmente diferente del ejercicio de la libertad de expresión diferente a dicha propaganda electoral.

De ese modo, una vez que tales promocionales son difundidos por cualquier medio, en este caso en la página web del Instituto, y ante la petición de parte que se ostenta agraviada con el contenido propagandístico electoral, la autoridad responsable se encuentra en aptitud de jurídica y material de emitir la resolución que corresponda respecto de las medidas cautelares y conforme a sus atribuciones constitucionales y las legales.

Por último, resultan inaplicables al caso tanto la tesis XII/2009 de rubro: CENSURA PREVIA. EXISTE CUANDO LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA SUJETA, DE MANERA ANTICIPADA, LAS EXPRESIONES QUE SE HACEN EN LA PROPAGANDA POLÍTICA, A UNA RESTRICCIÓN DISTINTA A LAS PREVISTAS EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL, así como el criterio sustentado en la ejecutoria emitida en los expedientes SUP-REP-168/2015 y su acumulado SUP-REP-169/2015, puesto que los casos son distintos.

Esto es así, porque la tesis se refiere al caso de la aprobación de una normativa administrativa que implicaba la autorización para que la autoridad electoral realizara el examen previo de la veracidad del contenido de propaganda electoral.

Por su parte, en la ejecutoria referida el acto reclamado versó sobre la difusión de expresiones realizadas en un programa de televisión con tintes informativos y respecto del cual no era dable hacer un pronunciamiento previo sobre las probables expresiones que supuestamente podía producirse en dicho programa, para determinar la procedencia o improcedencia de las medidas cautelares.

Las consideraciones expresadas en este apartado admiten servir de sustento para tener por demostrado, que resultan inexactas las consideraciones expuestas por la Comisión responsable para determinar la improcedencia de las medidas cautelares, por lo que debió emitir la determinación sustancial que es Derecho correspondiera.

4. EFECTOS. Por lo expuesto y fundado, lo procedente es **revocar** el acuerdo impugnado y dado que conforme con las constancias del expediente, la difusión en televisión y radio de los promocionales denunciados iniciarán este mismo seis de mayo de dos mil dieciséis, se estima pertinente que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, a la

brevidad posible, emita el pronunciamiento sobre las medidas cautelares solicitadas.

Una vez que dicha autoridad emita la determinación respectiva, deberá informarlo a esta Sala Superior dentro del plazo de veinticuatro horas siguientes a la realización de tal acto.

III. R E S U E L V E

PRIMERO. Se **revoca** el acuerdo **ACQyD-INE-48/2016**, de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

SEGUNDO. Se ordena a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral que, a la brevedad posible, emita la resolución correspondiente a las medidas cautelares solicitadas por la parte recurrente.

TERCERO. Una vez que dicha autoridad emita la determinación respectiva, deberá informarlo a esta Sala Superior dentro del plazo de veinticuatro horas siguientes a la realización de tal acto.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

En su oportunidad, devuélvase las constancias atinentes y archívese el presente asunto como definitivamente concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de los Magistrados

SUP-REP-70/2016

Flavio Galván Rivera y Manuel González Oropeza, ante la Subsecretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO