

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, EN CONTRA DE LA GOBERNADORA DEL ESTADO DE SONORA, CLAUDIA PAVLOVICH ARELLANO Y OTROS, POR LA PRESUNTA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL EN PERIODO DE CAMPAÑA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/427/PEF/484/2018.

Ciudad de México, a treinta de julio de dos mil dieciocho.

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

I. DENUNCIA.¹ El veintitrés de julio de dos mil dieciocho, se recibió oficio signado por el Vocal Secretario de la Junta Local de este Instituto en Sonora, mediante el cual remitió escrito presentado por la representante del Partido Acción Nacional ante el Consejo Municipal Electoral en Puerto Peñasco, Sonora, del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de ese estado, por el que denunció la presunta violación a los artículos 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo y 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivado de la difusión de un promocional en radio, durante la etapa de campaña, en el que se promueve el nombre de Claudia Pavlovich Arellano, Gobernadora del estado de Sonora, lo que pudiera vulnerar la equidad en la contienda.

Por considerar que esa difusión impactaba la contienda electoral de aquella entidad, la quejosa solicitó el dictado de medida cautelar.

II. RADICACIÓN, RESERVA DE ADMISIÓN, ASÍ COMO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES E INVESTIGACIÓN PRELIMINAR.² El veintitrés de julio del presente año, se tuvo por recibida la denuncia, asignándole la clave de expediente citada al rubro, reservándose lo conducente a su admisión y al pronunciamiento de las medidas cautelares solicitadas por el quejoso. Asimismo, se ordenó formular diversos requerimientos de información relacionados con los hechos denunciados; diligencias que se detallan enseguida:

¹ Visible a fojas 05 a 12 y anexos en folios de 01 a 04 y de 13 a 24.

² Visible a fojas 25 a 36

ACUERDO ACQyD-INE-176/2018
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
UT/SCG/PE/PAN/CG/427/PEF/484/2018

Sujeto requerido	Respuesta
Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos	Informó que la emisora de radio 96.5 FM, en el estado de Sonora no es monitoreada por el Sistema Integral de Verificación y Monitoreo.
Arnoldo Rodríguez Zermeño, concesionario de la estación de radio XHITA-FM 96.5., de Puerto Peñasco, Sonora	Informó que el contenido denunciado se difundió los días 21 y 22 de junio del año en curso.
Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, Gobernadora Constitucional del Estado de Sonora así como al/la Titular de la Coordinación Ejecutiva de Comunicación Gubernamental de ese Gobierno Estatal.	La Gobernadora Constitucional del estado de Sonora informó: a) Desconoce el contenido transmitido en la estación de radio XHITA-FM 96.5, de Puerto Peñasco, se deslinda y rechaza del contenido, reproducción y transmisión. b) No contrató, no solicitó, no ordenó, no autorizó, no pagó, no consintió, la transmisión. Por lo que, al NO haber ordenado NI contratado la difusión de dicho contenido, no existe instrumento jurídico firmado para tal efecto, ni monto de contraprestación alguna.
	La Coordinación General de Comunicación Social del gobierno de Sonora, informó: c) Desconoce el contenido transmitido en la estación de radio XHITA-FM 96.5, de Puerto Peñasco, se deslinda y rechaza del contenido, reproducción y transmisión. d) No contrató, no solicitó, no ordenó, no autorizó, no pagó, no consintió, la transmisión. Por lo que, al NO haber ordenado NI contratado la difusión de dicho contenido, no existe instrumento jurídico firmado para tal efecto, ni monto de contraprestación alguna.
Grupo Audiorama Comunicaciones	Informó no haber ordenado la difusión del material denunciado.
Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Sonora	Informó que ese organismo electoral, no ha recibido escrito de deslinde alguno por parte de la Gobernadora del Estado y/o Titular de la Coordinación Ejecutiva de Comunicación Gubernamental, en relación a los hechos denunciados.
Vocal Ejecutiva de la Junta Local de este Instituto en ese Estado.	Informó que no cuenta con ningún tipo de escrito de deslinde en relación a los hechos planteados.

III. ADMISIÓN Y PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES. El treinta de julio del presente año, se dictó acuerdo por el que, tomando en consideración la información recabada, se ordenó admitir a trámite la queja, y acordar lo conducente respecto al emplazamiento hasta en tanto se culminara con la investigación respectiva.

**ACUERDO ACQyD-INE-176/2018
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
UT/SCG/PE/PAN/CG/427/PEF/484/2018**

Asimismo, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares formulada por la autoridad sustanciadora, a la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. COMPETENCIA

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

En el caso, la competencia de la Comisión se actualiza por tratarse de una denuncia en la que se hace valer, esencialmente, la violación a la prohibición contenida en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución General, por la presunta difusión en radio, de propaganda gubernamental en la que se hace mención a la Gobernadora del estado de Sonora, así como del Delegado del Instituto Mexicano del Seguro Social en esa entidad, así como la eventual vulneración a lo previsto en el artículo 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo de la Constitución, por la aparente difusión de propaganda gubernamental no permitida, en periodo de campaña.

Lo anterior, en términos de lo asentado en la Jurisprudencia 25/2010 emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,³ de rubro **PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS.**

³ Consultable en la dirección electrónica <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=25/2010&tpoBusqueda=S&sWord=25/2010>

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se ha referido previamente, en el caso en análisis, se denunció la presunta difusión, en una estación de radio con cobertura en el estado de Sonora, del siguiente contenido:

Voz Femenina: Grupo Audiorama comunicaciones reconoce y agradece a las familias ejidatarias y al comisariado ejidal del Ejido San Rafael de Puerto Peñasco por la generosa donación de 2.7 hectáreas a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social, con destino específico para la construcción de un nuevo hospital de zona de segundo nivel con capacidad de 50 camas censables que equivale a la atención de cincuenta mil derechohabientes, así mismo hacemos extenso el agradecimiento al delegado del IMSS en Sonora, Miguel Jiménez Llamas y a la Gobernadora Claudia Pavlovich Arellano por sensibilizarse ante la situación de los peñasquenses y hacer posible que esta gestión que es cien por ciento social sin fines políticos se esté llevando a cabo porque la salud es un derecho.

Lo anterior, a dicho del partido quejoso, viola la equidad en la contienda electoral y configura promoción personalizada de los servidores públicos que se mencionan en el mismo.

A. PRUEBAS APORTADAS POR EL QUEJOSO

I. DOCUMENTALES PÚBLICAS

- Copia certificada de constancia de nombramiento expedida por la autoridad electoral local de Sonora, mediante la cual se le tiene ante la misma como representante del Partido Acción Nacional.

II. DOCUMENTALES PRIVADAS

- Copia simple del oficio No. 1178/2018 de fecha 28 de mayo de 2018, suscrito por el Licenciado Eleazar Jiménez Zamorano, encargado del despacho de la Coordinación Ejecutiva de la Comisión Estatal de bienes y concesiones.
- Copia simple del oficio No. 279001130100/112-18/1579 de fecha 14 de mayo de 2018, suscrito por el licenciado Miguel Jiménez Llamas, Delegado Estatal en Sonora del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Copia simple del oficio 03.01-0578/18 de fecha 22 de mayo de 2018, signado por la Licenciada Natalia Rivera Grijalva.

III. TÉCNICAS

- Un disco compacto que la grabación del contenido denunciado.

B. PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD

I. DOCUMENTALES PÚBLICAS

- 1. Oficio INE/DEPPP/DE/DATE/5549/2018**, signado por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, en el que se informa que esa autoridad no realiza monitoreo de la radiodifusora en la que a decir de la quejosa se difundió el contenido denunciado.
- 2. Oficio IEE/SE-3985/2018**, firmado por el Secretario Ejecutivo del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Sonora.
- 3. Escrito** signado por el Subsecretario de lo Contencioso, de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo, del Gobierno del estado de Sonora, presentado el veinticinco de julio del año en curso, en la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en ese estado.
- 4. Escrito** firmado por la Coordinadora General de Comunicación Social del Gobierno del estado de Sonora, presentado el veinticinco de julio del año en curso, en la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en ese estado.
- 5. Oficio INE/JLE-SON/1996/2018**, signado por el Vocal Secretario de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en el Estado de Sonora.

II. DOCUMENTALES PRIVADAS

- 1. Correo electrónico**, enviado por el Abogado de la persona moral RADIORAMA de veintiséis de julio del año en curso, por medio del cual se envía escrito signado por la apoderada legal de la emisora de radio denunciada, a través del cual informo que el contenido denunciado se difundió los días 21 y 22 de junio del año en curso.
- 2. Correo electrónico**, remitido por el apoderado legal de la persona moral AUDIORAMA COMUNICACIONES S.A. de C.V., mediante el cual dio respuesta al requerimiento formulado por esta autoridad.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De los elementos probatorios presentados por el quejoso, así como de las constancias de autos, se derivan los siguientes hechos relevantes para la emisión del presente acuerdo de medida cautelar:

- ❖ La estación radiofónica denunciada no es monitoreada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.
- ❖ De conformidad con la respuesta de la apoderada legal de la concesionaria denunciada, el material denunciado fue difundido el veintiuno de junio del presente año en seis ocasiones y el veintidós de junio siguiente, en dos ocasiones.
- ❖ Dicho material, de conformidad con la respuesta dada por la concesionaria denunciada, fue transmitido por iniciativa de esa estación de radio, ante el cúmulo de llamadas recibidas por ésta para agradecer la donación de terrenos por parte del Gobierno del estado para la construcción de infraestructura hospitalaria, sin que su difusión tuviera fines políticos o violentar la equidad en la contienda electoral.
- ❖ Tanto el OPLE Sonora como la Junta Local de este Instituto en ese estado, negaron haber recibido escritos de deslinde relacionados con el material que aquí se analiza.
- ❖ El gobierno de Sonora negó haber contratado u ordenado la difusión de tal material, y ello fue corroborado por la representación de la emisora de radio.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES.

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

- a) Apariencia del buen derecho.** La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.
- b) Peligro en la demora.** El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.

c) La irreparabilidad de la afectación.

d) La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.

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

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* —apariencia del buen derecho—, unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

En este sentido, solo son protegibles por medidas cautelares aquellos casos en los que se acredita la temeridad o actuar indebido de quien con esa conducta ha forzado la instauración del procedimiento.

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

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

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

**ACUERDO ACQyD-INE-176/2018
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
UT/SCG/PE/PAN/CG/427/PEF/484/2018**

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

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

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

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

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**⁴

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

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

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

Expuesto lo anterior, procede analizar la procedencia de las medidas solicitadas.

CUARTO. IMPROCEDENCIA DE LA MEDIDA CAUTELAR

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares solicitadas por el Partido Acción Nacional, toda vez que, con independencia de que pudiera actualizarse alguna otra causal de improcedencia, en el caso se advierte que estamos en presencia de actos consumados.

En efecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, la solicitud de adoptar medidas cautelares será notoriamente improcedente, cuando del análisis de los hechos o de la investigación preliminar que se realice, se observe que se trata de **actos consumados** e irreparables.

En el caso, tal y como se asentó en el apartado titulado **CONCLUSIONES PRELIMINARES** del presente acuerdo, de conformidad con las constancias que obran en autos, se tiene que las “cápsulas” denunciadas se difundieron **los días veintiuno y veintidós de junio del año en curso** y, de acuerdo con la emisora de radio denunciada, ya no se están difundiendo.

En ese sentido, toda vez que no se cuenta con elementos que permitan suponer que la difusión continúa, se concluye que a la fecha en que se emite el presente acuerdo, los hechos denunciados se han consumado, siendo que este órgano colegiado no puede emitir pronunciamiento alguno relacionado con un hecho que actualmente ya no está sucediendo, o bien, que se tengan elementos para suponer su posible repetición.

En efecto, debe decirse que el dictado de las medidas cautelares no puede realizarse sobre la certeza con que cuenta esta autoridad de la actualización de hechos consumados, puesto que, como se expuso con antelación, su determinación y justificación se encuentra en lograr la cesación de los actos que constituyan la presunta infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen la materia electoral; lo cual, no sería posible analizar sobre la certeza con que cuenta esta autoridad, en el sentido de que los hechos denunciados ya no acontecen.

**ACUERDO ACQyD-INE-176/2018
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
UT/SCG/PE/PAN/CG/427/PEF/484/2018**

Aunado a lo anterior, toda vez que la jornada electoral para elegir tanto candidatos federales como locales, se celebró el pasado primero de julio del año en curso, este órgano colegiado considera que los hechos denunciados se han tornado irreparables y, por tanto, resulta igualmente **improcedente** el dictado de la medida cautelar solicitada.

Ello, pues como se señaló previamente, la jornada electoral se celebró en fecha pasada, con lo cual los efectos que pudo generar la difusión del contenido denunciado, actualmente son de **imposible reparación**, ya que finalizó dicha etapa del proceso electoral.

En efecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que el bien jurídico a proteger en el presente asunto, es la equidad en la contienda electoral; por tanto, al haber pasado ya la jornada electoral, los efectos que pudo o no haber causado la conducta denunciada, son de imposible reparación.

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

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

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

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

ACUERDO

PRIMERO. Es **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el Partido Acción Nacional, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando CUARTO.

**ACUERDO ACQyD-INE-176/2018
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
UT/SCG/PE/PAN/CG/427/PEF/484/2018**

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

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la Octogésima Segunda Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias celebrada el treinta de julio de dos mil dieciocho, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, del Consejero Electoral Doctor Benito Nacif Hernández y de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión Doctora Adriana Margarita Favela Herrera.

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

DRA. ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA