



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-144/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/312/2021

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 JENARO VILLAMIL RODRÍGUEZ, EN SU CARÁCTER DE PERIODISTA Y PRESIDENTE DEL SISTEMA PÚBLICO DE RADIODIFUSIÓN DEL ESTADO MEXICANO, DERIVADO DE UNA PUBLICACIÓN EN SU PERFIL DE *TWITTER*, RELACIONADA CON LA CONSULTA POPULAR A CELEBRARSE EL UNO DE AGOSTO DEL AÑO EN CURSO, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/312/2021.

Ciudad de México, a veintiuno de julio de dos mil veintiuno.

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

I. **DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.** Mediante escrito de diecisiete de julio de dos mil veintiuno, el representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó queja en contra de Jenaro Villamil Rodríguez, escritor, periodista y Presidente del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, en esencia, por la publicación de un video en su cuenta privada de *Twitter*, el cual, a decir del partido mencionado, contiene expresiones encaminadas a confundir e influir en la opinión de la ciudadanía, respecto a la consulta popular a realizarse el próximo uno de agosto, lo que podría configurar una transgresión a lo establecido en los artículos 35, base VIII y 41 constitucionales.

Por lo anterior, solicitó que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral ordene como **medida cautelar**, la suspensión inmediata en la difusión de la propaganda denunciada; y como **medida de tutela preventiva**, que se exhorte al denunciado para que se abstenga de seguir realizando actos de difusión e información sobre la consulta popular, con la intención de confundir e influir en la opinión de la ciudadanía.

II. **REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN DE LA DENUNCIA Y DEL EMPLAZAMIENTO; Y DILIGENCIAS PRELIMINARES.** Mediante acuerdo dictado el dieciocho de julio del año en curso, se tuvo por recibida la queja mencionada y se ordenó su registro bajo el número de expediente **UT/SCG/PE/PAN/CG/312/2021**, se reservaron la admisión de la queja, el pronunciamiento sobre la solicitud de medidas cautelares y el emplazamiento a las partes, hasta en tanto la Unidad



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-144/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/312/2021

Técnica de lo Contencioso Electoral contara con los elementos necesarios para emitir el pronunciamiento respectivo.

Asimismo, se ordenó la realización de las siguientes diligencias preliminares, a fin de contar con los elementos necesarios para emitir un pronunciamiento relacionado con la admisión de la queja, mismos que se resumen de la siguiente manera:

Sujeto requerido	Materia de requerimiento	Respuesta
Jenaro Villamil Rodríguez, Presidente del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano	<ol style="list-style-type: none">1. Si es titular del perfil de <i>Twitter</i> con nombre de usuario @jenarovillamil, con dirección electrónica en la página https://Twitter.com/jenarovillamil.2. Señale si administra personalmente el mencionado perfil, o bien, el nombre y domicilio de la persona o personas que lo administran;3. Precise si la cuenta mencionada con anterioridad, es de carácter personal o institucional;4. Precise la fecha y hora en que grabó el video alojado en la liga electrónica https://Twitter.com/jenarovillamil/status/1416175037678333953;5. Indique la fuente de la que obtuvo el material audiovisual que publicó en la liga señalada en el numeral anterior, precisando si el mismo fue difundido a través de alguno de los canales del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano.6. Refiera si además de la publicación del material antes mencionado en <i>Twitter</i>, difundió el video de mérito por alguna otra vía;7. Informe si contrató la difusión del material mencionado en redes sociales, precisando, en su caso, el monto de la contraprestación cubierta, el acto jurídico por medio del cual pactó dicha difusión y el origen de los recursos usados para cubrir el costo correspondiente.8. Proporcione el original o copia certificada del contrato, convenio o acto jurídico por medio del cual, de ser el caso, se pactó la difusión del video de marras en las referidas redes sociales	<ol style="list-style-type: none">1. Sí.2. El que suscribe administra personalmente la cuenta.3. La cuenta es de carácter personal.4. El video fue grabado el día viernes 16 de julio, aproximadamente a las 19:25 horas.5. El video fue grabado con mi teléfono celular y corresponde a la señal de Canal Catorce, visualizada en un televisor.6. El video únicamente fue difundido a través de la cuenta de <i>Twitter</i> de un servidor en ejercicio de mi libertad de expresión. No obstante, dicha publicación ha sido eliminada a fin de evitar cualquier mal interpretación de su difusión.7. Un servidor nunca ha contratado servicios de difusión de contenidos en redes sociales.8. Un servidor nunca ha contratado servicios de difusión de contenidos en redes sociales



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-144/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/312/2021

<p>Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Si en la programación de Canal Catorce se transmite o se transmitió un programa denominado “<i>RADIOGRAFÍA ELECTORAL 2021</i>”; 2. Precise los días y horas en que dicho programa es transmitido, especificando su duración; 3. Señale la naturaleza de los contenidos que habitualmente se muestran en dicho programa, es decir, si se trata de uno de noticias, de revista, de crítica o análisis político, de revisa, etc. 4. Exponga si en dicho programa se incluye una sección en la que se difundan caricaturas del caricaturista Monero Rapé, señalando su nombre completo y la relación que guarda con el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, es decir si se trata de un colaborador independiente, empleado, prestador de servicios por honorarios, etcétera; 5. Informe la fecha y hora en que se transmitió el programa “<i>RADIOGRAFÍA ELECTORAL 2021</i>”, en el cual se incluyó el segmento denunciado por el partido quejoso, mismo que se deberá agregar al oficio mediante el cual se notifique el presente proveído, remitiendo el testigo correspondiente, y en su caso remita el testigo de grabación del programa correspondiente. 6. Precise si el segmento antes mencionado, fue producto de la orden, instrucción, solicitud, contrato o petición de alguna persona o institución específica y, en su caso especifique: <ol style="list-style-type: none"> a. El nombre completo y datos de localización de la persona que en cuestión; b. Señale el monto de la contraprestación respectiva, indicando la forma de pago y adjuntando el comprobante atinente; c. Remita el original o copia certificada del contrato, solicitud, petición o cualquiera que hubiese sido el acto jurídico que dio lugar al fragmento especificado. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Que sí 2. El programa es transmitido los días viernes a las 19:00 horas, con una duración aproximada de 28:00 minutos. 3. La naturaleza del programa es de cobertura informativa. 4. El programa de mérito incluye una sección en la que se presentan diversos cartones e imágenes recuperadas de redes o que son proporcionadas por comunicadores y/o periodistas, relacionados con la cobertura informativa. Asimismo, este Sistema no sostiene relación jurídica alguna con el caricaturista Monero Rapé. 5. El programa se transmite en vivo, los días viernes a las 19:00 horas. Asimismo, se anexa un disco compacto que contiene el programa transmitido el pasado viernes 16 de julio 6. El programa y, por tanto, los segmentos que lo componen se transmiten como una acción encaminada a la promoción y garantía del derecho a la información consagrado en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en cumplimiento tanto al objeto como a los principios rectores establecidos en la Constitución y en la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, por lo que este Sistema NO recibió orden, instrucción, solicitud o petición de persona o institución alguna para transmitir el referido contenido, ni existe contrato o acto jurídico
---	---	---



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-144/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/312/2021

		alguno relacionado con el programa
Personal Actuante de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral	Realice una inspección a internet, específicamente a las ligas electrónicas citadas por el quejoso en su escrito inicial, en el perfil de Jenaro Villamil, <i>Periodista, escritor, presidente del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano</i> , a fin de constatar la existencia y contenido del material denunciado, dejando constancia de todo lo actuado en el acta circunstanciada respectiva	Se realizó la inspección el 18 de julio, en la que se constató la existencia y contenido de la publicación materia de queja, levantándose acta circunstanciada respectiva

III. ADMISIÓN DE LA DENUNCIA Y PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR.

Por acuerdo de veinte de julio del año en curso, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibidos los escritos de respuesta referidos en el cuadro que antecede; ordenó desahogar el contenido del disco aportado por el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; se admitió a trámite la denuncia y acordó elaborar y remitir a esta Comisión de Quejas y Denuncias la propuesta de acuerdo concerniente a la solicitud de medidas cautelares, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA. La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de un asunto en el que se denuncian presuntas violaciones esencialmente, la contravención a lo establecido en los artículos, 35, fracción VIII, numeral 4, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atribuible a una persona del servicio público, con motivo de la publicación de un video en su cuenta privada de *Twitter*, el cual, a decir del partido mencionado, contiene expresiones encaminadas a confundir e influir en la opinión de la ciudadanía, respecto a la consulta popular a realizarse el próximo uno de agosto.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-144/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/312/2021

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

HECHOS DENUNCIADOS

De la lectura del escrito inicial, se puede observar que el partido quejoso señaló, como hechos probablemente ilegales, que Jenaro Villamil Rodríguez, escritor, periodista y Presidente del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, el dieciséis de julio del año en curso, publicó en su perfil de *Twitter*, un video en el cual aparecen las caricaturas de diversos expresidentes de México, en el cual se narran actos o hechos que presuntamente realizaron ex presidentes de México en sus respectivos sexenios, que, a juicio del quejoso, buscan confundir e influir en la opinión de la ciudadanía durante la consulta popular que se celebrará el uno de agosto del año en curso, cuestión que podría transgredir lo establecido en los artículos 35, base VIII Constitucional, así como en los diversos 40, 41 y 42, de la Ley Federal de Consulta Popular.

Por lo anterior, el Partido Acción Nacional solicitó de esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, ordene:

- Como **medida cautelar**, la suspensión inmediata en la difusión de la propaganda denunciada; y
- Como **medida de tutela preventiva**, que se exhorte al denunciado para que se abstenga de seguir realizando actos de difusión e información sobre la consulta popular, con la intención de confundir e influir en la opinión de la ciudadanía.

PRUEBAS

I. Ofrecidas por el denunciante.

1. La técnica, consistente en la certificación de la liga electrónica <https://Twitter.com/jenarovillamil/status/14161750376783>, correspondiente a la cuenta de *Twitter* de Jenaro Villamil (@jenarovillamil) donde se aprecian las manifestaciones que realiza;
2. **La instrumental de actuaciones;** y
3. **La presuncional**, en su doble aspecto, legal y humana.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-144/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/312/2021

III. Recabadas por la autoridad instructora.

1. **Documental Pública**, consistente en acta circunstanciada, instrumentada el dieciocho de julio de dos mil veintiuno, en la que se hizo constar la existencia y contenido de los vínculos electrónicos citados por el quejoso en su escrito inicial, así como el atinente a la publicación denunciada.
2. **Documental pública**, consistente en el informe rendido por la el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, relacionado con la transmisión del programa de donde fue obtenido el fragmento publicado por el denunciado en su perfil de *Twitter*;
3. **Documental Pública**, consistente en acta circunstanciada, instrumentada el veinte de julio de dos mil veintiuno, en la que se hizo constar:
 - I. El contenido del testigo de transmisión correspondiente programa denominado Radiografía Electoral 2021, difundido por Canal Catorce, el viernes dieciséis de julio de dos mil veintiuno; y
 - II. La eliminación del video materia de queja, del perfil de *Twitter* del, usuario *@jenarovillamil*.
4. **Técnica**, consistente en el DVD que contiene testigo de transmisión correspondiente programa denominado Radiografía Electoral 2021, difundido por Canal Catorce, el viernes dieciséis de julio de dos mil veintiuno.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

- ❖ Se tiene por acreditado que el dieciséis de julio de dos mil veintiuno, en la cuenta de la red social *Twitter* verificada de Jenaro Villamil Rodríguez, Presidente del Sistema Público de Radio Difusión del Estado Mexicano, se publicó un mensaje que en el que se señala *#JuicioAExPresidentesVa #ConsultaPopular2021. Las razones de un juicio, según @monerorape en @canalcatorcemx*, en el que además se difundió un video que a manera de caricatura se exponen las razones por las cuales se debe enjuiciar a diversos expresidentes de México.
- ❖ La convocatoria para la celebración de la Consulta Popular inició el quince de julio de dos mil veintiuno.
- ❖ El material denunciado ha sido eliminado de conformidad con lo manifestado por el denunciado y con el acta circunstanciada de veinte de julio de dos mil veintiuno.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-144/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/312/2021

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.*
- b) *Peligro en la demora.*
- 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* —aparencia 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, sólo 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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-144/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/312/2021

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

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

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

Aunado a lo anterior, debe decirse que la imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados, **solo proceden respecto de conductas que se refieran a hechos objetivos y ciertos, no así respecto de aquellos 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 *SCJN* 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-144/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/312/2021

ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

Conforme a la apariencia del buen derecho, podrá decretarse una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el sumario, se desprenda la presunta conculcación a alguna disposición de carácter electoral. Lo anterior, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja

CUARTO. SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

I. MARCO JURÍDICO

Disposiciones generales relacionadas con las Consultas Populares

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es derecho de la ciudadanía votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional.

Este mecanismo de participación democrática está compuesto de distintas etapas y sujeto a normas jurídicas, previstas tanto en la Constitución General, como en la ley reglamentaria, en la respectiva Convocatoria y en las normas que al efecto se expidan para su organización, desarrollo y vigilancia.

Fases y aspectos principales de las consultas populares

Solicitud. Podrán solicitar una consulta popular:¹

- El Presidente de la República;
- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso, o
- La ciudadanía en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

Presentación de la petición. La petición de consulta popular podrá presentarse ante las Cámaras del Congreso según corresponda, a partir del uno de septiembre

¹ Artículos 35, fracción VIII, 1° de la Constitución General y 12 de la Ley Federal de Consulta Popular.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-144/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/312/2021

del segundo año de ejercicio de cada legislatura y hasta el quince de septiembre del año previo al que se realice la jornada electoral federal.²

Toda petición de consulta popular deberá estar contenida en un escrito que cumplirá, por lo menos, con los siguientes elementos:³

- Nombre completo y firma del solicitante o solicitantes;
- El propósito de la consulta y los argumentos por los cuales el tema se considera de trascendencia nacional;
- La pregunta que se proponga para la consulta deberá ser elaborada sin contenidos tendenciosos o juicios de valor y formulada de tal manera que produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo; y deberá estar relacionada con el tema de la consulta.
- Sólo se podrá formular una pregunta en la petición de consulta popular.
- Nombre completo y domicilio del representante para recibir notificaciones, y
- Anexo que contenga los nombres completos de las y los ciudadanos y su firma, además de la clave de elector y el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente.

Aviso de intención. Se trata del formato mediante el cual las y los ciudadanos expresan su voluntad a la Cámara que corresponda de presentar una petición de consulta popular.

La ciudadanía que desee presentar una petición de consulta popular para la jornada de consulta inmediata siguiente, deberá dar aviso de intención a quien ostente la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda a través del formato que al efecto determine dicha Cámara.

La persona que presida la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda emitirá en un plazo no mayor a diez días hábiles, una constancia que acredite la presentación del aviso de intención, que se acompañará del formato para la obtención de firmas determinado por las Cámaras del Congreso⁴ y con ello el inicio de los actos para recabar las firmas de apoyo.

² Artículo 13 de la Ley Federal de Consulta Popular.

³ Artículo 21 y 23 de la Ley Federal de Consulta Popular.

⁴ Artículo 15 de la Ley Federal de Consulta Popular.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-144/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/312/2021

La falta de presentación del aviso de intención, será causa para que la Cámara correspondiente no admita a trámite la petición de consulta popular⁵.

El formato para petición de firmas. Este formato lo determinan las Cámaras del Congreso de la Unión, previa consulta al INE, y debe contener por lo menos:

- El tema de trascendencia nacional planteado;
- La propuesta de pregunta;
- El número de folio de cada hoja;
- El nombre, firma, la clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente, y
- La fecha de expedición.

Si las firmas se presentaran en un formato diverso al entregado por las Cámaras, la propuesta de consulta popular no será admitida a trámite.

La Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda dará cuenta de los avisos de intención que no hayan sido formalizados con la presentación de la solicitud de consulta popular dentro del plazo establecido en la Ley o que no se hayan entregado en el formato correspondiente para la obtención de firmas, los cuales serán archivados como asuntos total y definitivamente concluidos.

Como se advierte en esta primera fase no existe intervención del INE en los casos concretos de presentación de avisos de intención, y no interviene en el procedimiento de la recolección de las firmas que deben acompañar las y los ciudadanos solicitantes.

Verificación de las firmas.⁶

Recibida la petición por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, la publicará en la gaceta parlamentaria, dará cuenta de la misma y solicitará al INE que en un plazo de treinta días naturales, verifique que ha sido suscrita, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores;

⁵ Artículo 14 de la Ley Federal de Consulta Popular.

⁶ Artículos 35, fracción VIII, apartado 1°, inciso c), 4°, primer párrafo de la Constitución General, 28, fracciones I, y II, 32, 33 de la Ley Federal de Consulta Popular



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-144/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/312/2021

En el caso de que el INE determine que no cumple con el requisito establecido en el artículo 35, fracción VIII, numeral 1o., inciso c) de la Constitución General, quien presida la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, publicará el informe en la Gaceta Parlamentaria, dará cuenta y procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido.

En el supuesto de que el INE considere que se cumple el requisito, rinde un informe detallado y desagregado a la Cámara solicitante.

En ese tenor, la primera intervención del INE en los procedimientos en los que es la ciudadanía la peticionaria, se da a partir de la solicitud de la Cámara correspondiente, para que dicho instituto proceda a la verificación de firmas que se acompañaron a la solicitud.

Intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁷

La presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, publicará el informe en la gaceta parlamentaria y enviará la petición a la SCJN, junto con la propuesta de pregunta de los peticionarios para que resuelva sobre su constitucionalidad dentro de un plazo de veinte días naturales.⁸

Recibida la solicitud la SCJN deberá:

- Resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular y revisar que la pregunta derive directamente de la materia de la consulta; no sea tendenciosa o contenga juicios de valor; emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible; y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.
- Realizar, en su caso, las modificaciones conducentes a la pregunta, a fin de garantizar que la misma sea congruente con la materia de la consulta y cumpla con los criterios enunciados.
- Notificar a la Cámara que corresponda su resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes en que la emita;

Si la resolución de la SCJN es en el sentido de reconocer la constitucionalidad de la materia, la pregunta contenida en la resolución, no podrá ser objeto de modificaciones posteriores por el Congreso;

⁷ En adelante SCJN.

⁸ Artículos 28, fracciones II a VI, y 29 de la LFCP.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-144/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/312/2021

En el supuesto de que la SCJN declare la inconstitucionalidad de la materia de la consulta popular, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, publicará la resolución en la Gaceta Parlamentaria, dará cuenta y procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido. Las resoluciones de la SCJN serán definitivas e inatacables.

Emisión de Convocatoria ⁹

Declarada la constitucionalidad por la SCJN, el Congreso por conducto de sus Mesas Directivas, emitirá la Convocatoria de consulta que deberá contener:

- Fundamentos legales aplicables;
- Fecha de la jornada electoral federal en que habrá de realizarse la consulta popular;
- Breve descripción de la materia sobre el tema de trascendencia nacional que se somete a consulta;
- La pregunta a consultar, y
- Lugar y fecha de la emisión de la Convocatoria.

La Convocatoria se debe publicar en el Diario Oficial de la Federación.

Intervención del INE¹⁰

El Congreso, por conducto de sus Mesas Directivas, notifica la convocatoria al INE, quien es responsable de la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.

Esto es, corresponde al INE:

- ❖ La organización, desarrollo, coordinación, cómputo y declaración de resultados de la Consulta Popular;
- ❖ La difusión de la Consulta Popular, por los medios que determine;
- ❖ La ubicación, conformación e integración de las casillas;
- ❖ La jornada de la Consulta Popular;
- ❖ El escrutinio y cómputo y,
- ❖ La declaración de validez de los resultados

⁹ Artículos 28, fracción VII, 30, 31 de la Ley Federal de Consulta Popular

¹⁰ Artículos 28, fracción VII, 35, 36, 37, 38, 39, 40 a 64 de la Ley Federal de Consulta Popular



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-144/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/312/2021

Respecto de los servidores públicos, como en el caso, en el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece lo siguiente:

“4o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.

El Instituto promoverá la participación de los ciudadanos en las consultas populares y será la única instancia a cargo de la difusión de las mismas. La promoción deberá ser imparcial y de ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía, sino que deberá enfocarse en promover la discusión informada y la reflexión de los ciudadanos. Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos sobre las consultas populares.

Durante el tiempo que comprende el proceso de consulta popular, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno, salvo aquellas que tengan como fin difundir campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia;”

**Lo resaltado es propio de esta resolución*

Como se observa, la Constitución General establece una **prohibición expresa**, consistente en difundir propaganda gubernamental, desde la entrada en vigor de la Convocatoria a la consulta popular y hasta el cierre oficial de las mesas receptoras de votación, con excepción de aquellas relacionadas con campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos o de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

En el presente caso, **la convocatoria a la consulta popular entró en vigor el quince de julio de este año y la respectiva jornada tendrá lugar el uno de agosto siguiente**, de conformidad con el *DECRETO por el que se expide la Convocatoria de Consulta Popular*, publicado el veintiocho de octubre de dos mil veinte, así como el *DECRETO por el que se reforma el Artículo Primero Transitorio del Decreto por el que se expide la Convocatoria de Consulta Popular*, publicado el 28 de octubre de 2020.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-144/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/312/2021

Esto es, en el periodo del quince de julio de dos mil veintiuno y hasta la conclusión de la jornada que tendrá verificativo el uno de agosto siguiente, está prohibida la difusión de propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno.

En consonancia con lo anterior, el Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG626/2021 el **ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, MEDIANTE EL CUAL SE RESPONDE A LAS CONSULTAS PRESENTADAS AL AMPARO DEL INE/CG352/2021 RELACIONADAS CON PROPAGANDA GUBERNAMENTAL PARA LA CONSULTA POPULAR 2021**, en el que estableció que la difusión de propaganda gubernamental deberá suspenderse en el periodo comprendido entre el quince de julio y el uno de agosto de dos mil veintiuno, para lo cual, el procedimiento y los criterios que el Consejo General, autorizó aquellas campañas a los conceptos de educación, salud o protección civil en casos de emergencia.

Ahora bien, de acuerdo con la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre otros, en los expedientes SUP-RAP-360/2012, SUP-RAP-74/2011, SUP-REP-156/2016 y SUP-REP-176/2018, se entiende por propaganda gubernamental los actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que llevan a cabo los servidores o entidades públicas para hacer del conocimiento de la ciudadanía la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno para conseguir su aceptación.

La misma Sala Superior al resolver el SUP-REP-139/2019, refirió que debe considerarse como propaganda gubernamental, toda aquella información publicada que haga del conocimiento general, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, que sea ordenada, suscrita o contratada con recursos públicos, y que por su contenido, no sea posible considerarlo como informativo, difundidas en ejercicio de los derechos contenidos en los artículos 6º y 7º, del ordenamiento constitucional.

II. MATERIAL DENUNCIADO

De las diligencias realizadas por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, se verificó que la publicación materia de queja, corresponde a una publicación del



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-144/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/312/2021

usuario *@jenarovillamil* en *Twitter*, misma que se encuentra alojada en la dirección <https://Twitter.com/jenarovillamil/status/1416175037678333953>, y fue realizada el dieciséis de julio del año en curso a las dieciocho horas con dieciséis minutos y tiene como encabezado el siguiente: “*#JuicioAExPresidentesVa #ConsultaPopular2021. Las razones de un juicio, según @monerorape en @canalcatorcemx*”, como se advierte enseguida:



Asimismo, se constató que dicha publicación, así como un video con el contenido descrito enseguida:





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-144/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/312/2021



Contenido auditivo

Voz masculina en off: [Inaudible] ...sinaron a seiscientos noventa y seis perredistas, se privatizaron mil empresas y se robó la mitad de la partida secreta.

Bajo el mandato de Zedillo, nunca se supo quién fue el autor intelectual de la masacre de Acteal, ni hubo castigo por el FOBAPROA.

Fox no declaró el enriquecimiento de los Bribiesca y ¿Qué hizo con las ganancias del petróleo? o la represión de la APPO.

Calderón nunca aclaró el fraude de dos mil seis, ni las muertes de la guerra contra el narco, ni las desapariciones forzadas o la estela de luz, ya ni hablar de la barda de la refinería bicentenario, etcétera.

Peña nunca aclaró su fraude en dos mil doce, ni los sobornos de Odebrecht, ni las matanzas de Tlatlaya, Tanhuato y Ayotzinapa o la estafa maestra

No obstante lo antes relatado, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral certificó que, como fue señalado por el denunciado, el contenido motivo de **queja ya no se encuentra publicado en su perfil de Twitter.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-144/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/312/2021

III. PRONUNCIAMIENTO RESPECTO A LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente** el dictado de medidas cautelares, porque, de las constancias de autos y de la investigación preliminar realizada, se advierte que se está en presencia de **actos consumados**, en virtud de que el denunciado eliminó la publicación motivo de inconformidad, de manera que **su difusión ha cesado**, con independencia de que, en el fondo del asunto, se determine si con su difusión, durante el tiempo que permaneció a la vista del público, el material objetado actualizó o no una infracción a la normativa en materia de consulta popular.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, en el que se establece que la solicitud de adoptar medidas cautelares será notoriamente improcedente, cuando del análisis de los hechos o **de la investigación preliminar**, se observe que se trata de **actos consumados**, irreparables o futuros de realización incierta.

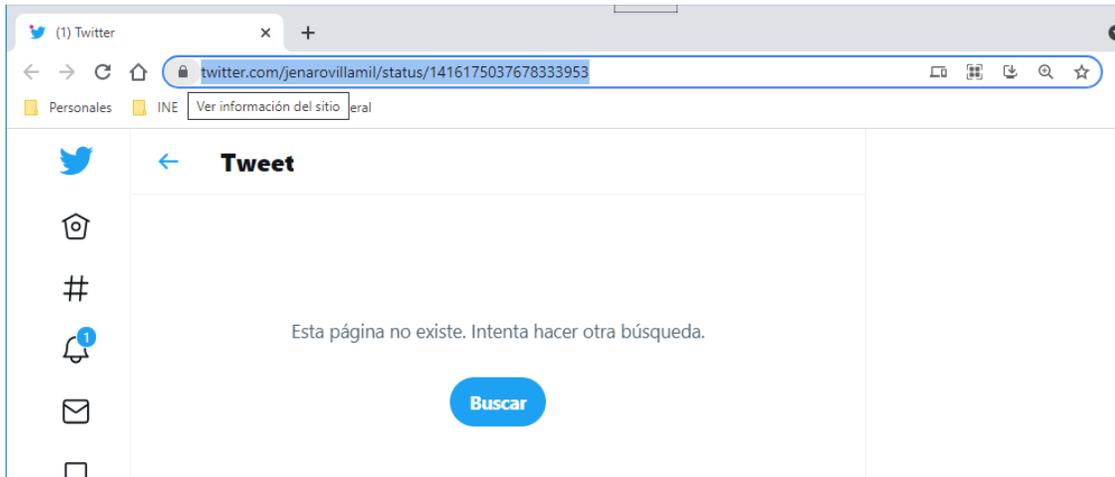
Esto es, aun cuando esta autoridad electoral pudo comprobar la existencia y contenido de la publicación denunciada por el Partido Acción Nacional, así como que la misma se encontraba alojada en el perfil de *Twitter* del denunciado; lo cierto es que, a la fecha de emisión de esta determinación, dicho contenido se ha eliminado, de manera que, no existe peligro alguno en la demora de la resolución definitiva, pues en todo caso, los efectos perniciosos que pudiesen haber ocasionado los hechos denunciados, **se han detenido**.

En efecto, según consta en el acta circunstanciada levantada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral el veinte de julio del año en curso, ya no se encuentra disponible en la red social *Twitter*, particularmente en el perfil que en ella corresponde a Jenaro Villamil Rodríguez, Presidente del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, el video al que fue atribuida la calidad de ilegal por el partido quejoso, originalmente alojada en la liga electrónica <https://Twitter.com/jenarovillamil/status/1416175037678333953>, como se observa enseguida:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-144/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/312/2021



En este sentido, debe decirse que el dictado de las medidas cautelares encuentra justificación legal en la prevención del peligro que implica la necesidad de esperar el pronunciamiento respecto al fondo del asunto por la autoridad competente (peligro en la demora), una vez agotadas las formalidades esenciales del procedimiento, insoslayables en un caso cuya resolución puede resultar un acto privativo de derechos.

En efecto, como se expuso con antelación, la justificación se encuentra en lograr la cesación de los actos o hechos 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 han cesado en su realización.

No escapa al conocimiento de esta autoridad que el quejoso en su denuncia señaló su inconformidad con la difusión en radio de los hechos denunciados; sin embargo, de la cuidadosa lectura del recurso, no fue posible advertir la frecuencia por medio de la cual, en su caso, se transmitió el material denunciado por dicho medio de comunicación, además de que no existen indicios de su probable difusión en dicho medio de comunicación, por lo que esta Comisión de Quejas y Denuncias no cuenta con elementos para formular alguna consideración al respecto.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-144/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/312/2021

IV. PRONUNCIAMIENTO RESPECTO A LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES, EN SU VERTIENTE DE TUTELA PREVENTIVA.

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente** el dictado de medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, por lo siguiente:

De conformidad con la jurisprudencia **14/2015** de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**, la tutela preventiva se concibe como un mecanismo de protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita, continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que, para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que impidan la realización de aquellas conductas que causan el daño o menoscabo a los bienes jurídicos protegidos por la normativa electoral, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.

En el caso, esta Comisión considera que no está en presencia de actos que requieran la intervención de esta autoridad, por lo que **no se justifica el dictado de una medida cautelar desde el enfoque de la tutela preventiva**, debido a que los hechos denunciados, conforme se razonó en el apartado inmediato anterior, **a la fecha han cesado** —con independencia de que su realización tenga o no cobertura legal, cuestión que será determinada en el fondo por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación—, **sin que exista indicio alguno, en torno a que tendrán lugar nuevamente**, en contravención del orden jurídico.

En efecto, si bien se considera, que los hechos denunciados, consistentes en la publicación realizada por el denunciado en su perfil de *Twitter*, de un video en el cual aparecen las caricaturas de diversos expresidentes de México, que narra actos u omisiones por los que se justifica votar en sentido afirmativo en la consulta popular que sucederá el próximo uno de agosto, ocurrieron en algún momento, tal como lo certificó la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, a la fecha han cesado, sin que exista indicio alguno en tono a que sucederán de nuevo en el futuro, de manera que a juicio de esta Comisión, no está justificado imponer restricciones al derecho a la libertad de expresión del denunciado.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-144/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/312/2021

En este sentido, conviene recordar que, si bien las medidas cautelares tienen naturaleza preventiva, no son procedentes en contra de **hechos futuros de realización incierta** en términos del artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En efecto, las medidas cautelares tienen por objeto hacer cesar o desaparecer determinada conducta. Por definición, su adopción presupone la existencia objetiva y verificable de la acción u omisión que pueda causar daños o perjuicios a los derechos subjetivos o sociales.

Con base en lo anterior, la Sala Superior¹¹ determinó que no resulta válida la adopción de medidas cautelares sobre intuiciones, presunciones o indicios ni tampoco resulta válido dictar medidas difusas o genéricas, sino que se exige de manera obligatoria la existencia de un objeto y sujeto determinados.

Así las cosas, en el presente asunto, no existen agregados a los autos elementos que conduzcan a esta Comisión de Quejas y Denuncias a concluir la verosimilitud de que el sujeto denunciado publicará de nueva cuenta el audiovisual que ha eliminado y, en caso de que realizara alguna otra manifestación relacionada con la consulta popular, en su caso tendría que ser objeto de análisis y pronunciamiento específico, a fin de no vulnerar injustificadamente su libertad de expresión.

Es importante precisar que los razonamientos expuestos **no prejuzgan en modo alguno** respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha concluido la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la decisión de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

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 por el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puede ser impugnado el presente Acuerdo mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos

¹¹ Véase SUP-REP-53/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-144/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/312/2021

459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 28, 29, 30, 31 y 38, párrafo 1, fracción I del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Es **improcedente** la adopción de medidas cautelares en las vertientes solicitadas por el quejoso, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

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

TERCERO. En términos del considerando **QUINTO**, 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.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Sexagésima Quinta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintiuno de julio de dos mil veintiuno, por Unanimidad de votos de las Consejeras Electorales Doctora Adriana Margarita Favela Herrera y Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, así como del Consejero Electoral y Presidente de la Comisión de Quejas y Denuncias, Doctor Ciro Murayama Rendón.

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

DR. CIRO MURAYAMA RENDÓN