

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, DERIVADO DEL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA EN TELEVISIÓN, ATRIBUIBLE AL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/108/2017.

Ciudad de México, a cuatro de mayo de dos mil diecisiete.

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

I. DENUNCIA.¹ El dos de mayo de dos mil diecisiete, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, escrito de queja presentado por el *PAN*, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General de este Instituto, por el cual hace del conocimiento de esta autoridad, hechos que en su concepto podrían constituir infracción a la normativa electoral, consistente en el presunto uso indebido de la pauta atribuible al *PVEM*, correspondiente al proceso electoral local dos mil dieciséis-dos mil diecisiete (2016-2017), para la elección de Ayuntamientos en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Lo anterior, derivado de la difusión del promocional denominado **VERACRUZ** con número de folio *RV00428-16* [versión televisión]; en el cual aparecen 18 menores de edad, lo que, a juicio del quejoso, se podría afectar el interés superior de los menores.

Por tal motivo, el partido político denunciante solicita el dictado de las medidas cautelares consistentes en suspender la transmisión del promocional motivo de denuncia.

II. REGISTRO DE QUEJA, ADMISIÓN Y RESERVA DE EMPLAZAMIENTO, DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES.² El tres de abril de dos mil diecisiete, se tuvo por recibida la denuncia presentada por el *PAN* y se ordenó el registro respectivo,

¹ Visible a fojas 1 a 12 del expediente.

² Visible a fojas 22 a 27 del expediente.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/2017

a la cual correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PAN/CG/108/2017**. Asimismo, se admitió a trámite la denuncia al cumplir los requisitos previstos en la ley, se reservó el emplazamiento respectivo hasta en tanto se tuviera la información necesaria para poder emitir el acuerdo que en Derecho corresponda y se ordenó realizar las siguientes diligencias de investigación:

No.	SUJETO A NOTIFICAR	OFICIO	FECHA DE NOTIFICACIÓN	RESPUESTA
1	DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS	Correo electrónico	3-mayo-2017	Se recibió respuesta el tres de mayo vía correo electrónico ³
2	PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	INE-UT/3884/2017	Se notificó por oficio el 3-mayo-2017	Se recibió respuesta el cuatro de mayo, mediante oficio PVEM-INE-80/2017.

En el mismo proveído, se ordenó certificar la página de internet http://pautas.ine.mx/veracruz/index_cam.html, a efecto de constatar la existencia y contenido del promocional denunciado, lo cual se cumplimentó a través del acta circunstanciada instrumentada por el personal de la *UTCE* en la misma fecha.⁴

Asimismo, se instruyó verificar la vigencia del material motivo de denuncia, en el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión de este Instituto, y certificar el contenido del mencionado promocional.⁵

Finalmente, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

CONSIDERANDO

³ Visible a fojas 43-44 del expediente

⁴ Visible a fojas 24-27 del expediente

⁵ Visible a foja 23 bis del expediente

PRIMERO. COMPETENCIA. La *Comisión* es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, Base III, apartado A, párrafo tercero, de la *Constitución Federal*; 459, párrafo 1, inciso b); 471, párrafo 8, de la *LGIFE*; y 4, párrafo 2; 5, párrafo 1, fracción II, y párrafo 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del *Reglamento de Quejas*.

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de una denuncia en la que se hace valer, entre otras cuestiones, un supuesto **uso indebido de la pauta** respecto de propaganda electoral en radio y televisión, atribuible al *PVEM*.

Sirve de sustento, la tesis de jurisprudencia **25/2010**,⁶ emitida por el *Tribunal Electoral*, de rubro **PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS RESPECTIVOS**.

SEGUNDO. HECHOS MOTIVO DE DENUNCIA Y PRUEBAS. Como se ha expuesto, el *PAN* denunció al *PVEM* por el presunto **uso indebido de la pauta en el promocional denominado VERACRUZ, de clave RV00428-16 (versión de televisión)**, derivado de que contiene la imagen de menores de edad, lo que, a juicio del quejoso, podría afectar el interés superior de los mismos.

PRUEBAS

OFRECIDAS POR EL QUEJOSO

1. La documental pública, consistente en el informe pormenorizado que rinda la *DEPPP* del material denunciado.
2. La presuncional en su doble aspecto, legal y humana, y
3. La instrumental pública de actuaciones.

⁶ Consulta disponible en la dirección electrónica: <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=25/2010&tpoBusqueda=S&sWord=25/2010>

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

1. **Acta Circunstanciada** instrumentada el tres de mayo de dos mil diecisiete, por personal de la *UTCE*, en la que se constató la existencia y contenido del spot denominado **VERACRUZ** con número de folio RV00428-16 [versión televisión].⁷

2. Impresión de la página oficial de este Instituto, correspondiente al Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, relacionado con el promocional materia del presente procedimiento, como se advierte de la siguiente imagen⁸:



No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PVEM	RV00428-16	VERACRUZ	PUEBLA	CAMPAÑA	03/04/2016	09/04/2016
2	PVEM	RV00428-16	VERACRUZ	VERACRUZ	CAMPAÑA	03/04/2016	03/05/2017

*Esta fecha corresponde a la Orden de Transmisión vigente al momento de generar el presente reporte

Los materiales señalados pueden ser consultados y descargarse en la liga <http://pautas.ine.mx/>

Los mencionados elementos de prueba, tienen valor probatorio pleno, al tratarse de **documentales públicas**, al haber sido elaborados y emitidos por una autoridad competente en ejercicio de sus funciones, y no estar contradichas por elemento alguno, en términos de lo dispuesto en los artículos 461, párrafo 3, inciso a), y 462, párrafos 1 y 2, de la *LGIFE*; 22, párrafo 1, fracción I, y 27, párrafos 1 y 2, del *Reglamento de Quejas*, lo cual crea certeza a esta autoridad respecto de lo asentado en ellas.

De las constancias de autos, se desprende, esencialmente, lo siguiente:

⁷ Visible a fojas 24-27 del expediente

⁸ Visible a foja 23 bis del expediente

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/2017

- ✓ El *PVEM* solicitó la difusión del promocional motivo de denuncia, como parte de su prerrogativa de acceso a radio y televisión para el proceso electoral local dos mil dieciséis-dos mil diecisiete (2016-2017), para la elección de Ayuntamientos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- ✓ El promocional denominado **VERACRUZ** con folio **RV00428-16** [versión televisión], concluyó su vigencia el tres de mayo del año en curso.

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 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 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

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/2017

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 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.

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

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/2017

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 Jurisprudencia P./J. 21/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro y texto siguientes:

MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA. *Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a las resultas del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos*

probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.⁹

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 probable conculcación a alguna disposición de carácter electoral; esto, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR

Hechos consumados

Resulta **IMPROCEDENTE** la medida cautelar solicitada, respecto del promocional denominado **VERACRUZ** con folio RV00428-16 [versión televisión], dado que conforme al “**REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES UTCE**”, emitido por el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión de la **DEPPP**, la vigencia del mencionado promocional concluyó el **tres de mayo del año en curso**, por tanto, a la fecha en que se dicta el presente acuerdo, ese spot ya no está siendo difundido, razón por la cual, se trata de un acto consumado.

En efecto, debe precisarse que la providencia precautoria solicitada únicamente es susceptible de decretarse respecto de actos vigentes o, en su caso, de realización inminente, esto es, aquellos que están sucediendo al momento en que se solicita la medida cautelar y/o se resuelve sobre su suspensión, sin que pueda aplicarse a hechos que, habiendo existido, hayan cesado, o bien aquellos de los que se alega o presumen que sucederán, pero sin contar con una base jurídicamente válida que sirva para generar que el acto venidero tiene el carácter de inminente.

Por tanto, es de referir que el dictado de las medidas cautelares no puede efectuarse sobre la realización de hechos consumados, pues como se expuso, su determinación y 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

⁹ [J] P. /J. 21/98, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18, registro 196727.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/2017

vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen la materia electoral; lo cual no sería posible analizar sobre la base de hechos que ya no acontecen.

En el caso, como se precisó, la difusión del promocional identificado como **VERACRUZ** con folio RV00428-16 [versión televisión] finalizó en fecha anterior al dictado del presente acuerdo de medida cautelar, por lo que, es válido concluir, que la solicitud de la medida cautelar respecto del cese de la difusión del promocional citado, versa sobre actos consumados, pues la transmisión del promocional motivo de denuncia constituye una conducta consumada y de imposible reparación y, ante esta circunstancia, este órgano colegiado considera que es **improcedente** la medida cautelar solicitada, atento a lo establecido en el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del *Reglamento de Quejas*.

No pasa desapercibido para esta autoridad que, de la respuesta presentada por el Partido Verde Ecologista de México al requerimiento de información formulado por esta autoridad, en el sentido de que proporcionara los documentos relacionados con la autorización de los padres y/o tutores de los menores de edad que aparecen en el promocional denunciado, así como la opinión de estos para aparecer en el mismo, dicho instituto político indicó que sólo cuenta con la autorización respecto de 5 menores, de los 18 que aparecen en el promocional, y que dicho material televisivo fue pautado antes de la entrada en vigor de los lineamientos aprobados por el Consejo General de este Instituto, de rubro Acuerdo INE/CG20/2017, de rubro ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL POR EL QUE SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS PARA LA PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN MATERIA DE PROPAGANDA Y MENSAJES ELECTORALES EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA SUP-REP-60/2016 DE LA SALA SUPERIOR, Y SRE-PSC-102/2016 DE LA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA, AMBAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Al respecto, debe señalarse que de acuerdo a las disposiciones 1; 4; 6, constitucionales y el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que protegen el interés superior del menor, y contrario a lo sostenido por el denunciado, la obligación de haber proporcionado la documentación referente al consentimiento de los padres, así como la opinión de los menores para aparecer en el promocional denunciado, y los demás documentos que garanticen dicho interés

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/2017

superior, se da en base a dichas disposiciones y no a partir de la entrada en vigor de los citados lineamientos.

Esto es así, ya que el objeto de las disposiciones señaladas en el párrafo anterior es la de proteger los derechos del interés superior del menor, lo que, aún y cuando ya no se esté difundiendo el material denunciado, existe la posibilidad de que se pauten promocionales que hayan sido presentados con anterioridad a la entrada en vigor de los citados lineamientos, y que no cuenten con la documentación requerida que sustente la autorización de la aparición de los menores en los promocionales y que pudieran estar en el mismo supuesto del promocional denunciado.

En consecuencia, esta autoridad electoral estima pertinente que, bajo la apariencia del buen derecho, y la figura jurídica de tutela preventiva, se ordene al partido político denunciado, se abstenga de difundir el promocional materia del presente acuerdo y cualquier otro, que haya sido presentado ante esta autoridad con anterioridad a la entrada en vigor de los citados lineamientos y que no cuenten con la documentación requerida que sustente la autorización para que los menores aparezcan de los promocionales, lo anterior, a efecto de garantizar el interés superior de los menores involucrados.

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN. A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la *Constitución Federal*, 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 41, de la Constitución Federal; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la *LGIFE*; 7, párrafo 1, fracción XVII, 38, 40, párrafo 3, y 43, del *Reglamento de Quejas*, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el quejoso, respecto del promocional denominado **VERACRUZ** con folio RV00428-

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/2017

16 [versión televisión], en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO** del presente acuerdo.

SEGUNDO. En tutela preventiva, se ordena al Partido Verde Ecologista de México, se abstenga de difundir el promocional materia del presente acuerdo y cualquier otro que se encuentre en el mismo supuesto, en términos del considerando CUARTO, lo anterior, a efecto de garantizar el interés superior de los menores.

TERCERO. Se instruye al Titular de la *UTCE*, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

CUARTO. 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 Cuadragésima Novena Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias, celebrada el cuatro de mayo de dos mil diecisiete, por **unanimidad** de votos de la Consejera Electoral Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, la Consejera Electoral Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y el Consejero Electoral y Presidente de la Comisión, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

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

JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA