

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, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/7/2017, POR LA PRESUNTA INCLUSIÓN DE IMÁGENES DE PERSONAS MENORES DE EDAD EN UN PROMOCIONAL DE TELEVISIÓN, CONDUCTA ATRIBUIBLE AL PARTIDO JOVEN DE COAHUILA.

Ciudad de México, a veinte de enero de dos mil diecisiete

ANTECEDENTES

I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.¹ El dieciocho de enero de dos mil diecisiete, se recibió escrito de queja signado por el representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de este Instituto, por el que hizo del conocimiento de esta autoridad, hechos que, en su concepto, podrían constituir infracciones a la normativa electoral, los cuales consisten en la presunta inserción de imágenes de personas menores de edad, en un promocional de televisión que a decir del quejoso corresponde al Partido Joven de Coahuila.

Asimismo, el denunciante solicitó el dictado de **medidas cautelares** en las que se ordene el retiro inmediato de dicho contenido.

¹ Visible a páginas 1 a 14 del expediente.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/7/2017

II. REGISTRO, INVESTIGACIÓN Y RESERVA DE ADMISIÓN.² Ese mismo día, se registró la queja de referencia, a la cual le correspondió el número de expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/7/2017, se reservó la admisión y la propuesta de medidas cautelares, hasta en tanto culminara la etapa de investigación preliminar.

En ese mismo acuerdo, se ordenó formular los siguientes requerimientos de información:

OFICIO	SUJETO REQUERIDO	REQUERIMIENTO	RESPUESTA
INE/JL/COAH/V S/037/2017 ³	Partido Joven de Coahuila	<p>a) Copia de los escritos donde, quienes ejercen la patria potestad o tutela de los menores que participan en el promocional de referencia, consienten que aparezca en el mismo.</p> <p>b) Copia de la manifestación de los menores por cuanto hace a su opinión libre y expresa respecto de su participación en el promocional denunciado.</p> <p>c) La ratificación que se haya realizado ante la Oficialía Electoral de este Instituto o fedatario público, del escrito de consentimiento referido en el inciso a) y b).</p>	No dio respuesta al requerimiento.
INE-UT/0420/2017 ⁴	Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos	<p>a) Precise si a la fecha se difunden en el estado de Coahuila, el promocional identificado como "Partido Joven", en su versión de televisión, con clave RV02037-16;</p> <p>b) En caso contrario, señale si la difusión de tal material está programada, precisando la</p>	El promocional identificado con el número de folio RV02037-16 "Partido Joven", fue pautado por el Partido Joven, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, correspondiente al periodo de

² Visible en las páginas 15 a 24.

³ Visible en las páginas 38 y 39

⁴ Visible en la página 27.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/7/2017

OFICIO	SUJETO REQUERIDO	REQUERIMIENTO	RESPUESTA
		<p>fecha a partir de la cual habrá de difundirse;</p> <p>c) Indique si a la fecha fue solicitada la suspensión, o sustitución del promocional materia del presente requerimiento;</p> <p>d) En caso de ser negativa su respuesta al cuestionamiento del inciso a), indique la fecha de la última transmisión;</p> <p>e) Especifique si tal material se transmite como parte de las prerrogativas de acceso a los medios de comunicación que corresponden al Partido Joven;</p> <p>f) Proporcione grabación en medio magnético del promocional citado en el presente requerimiento, y</p> <p>g) Rinda un informe detallado que contenga los días y horas en que el promocional ya citado fue difundido, especificando el periodo de difusión, el número de impactos, los canales de televisión en que se hubiese transmitido, sirviéndose acompañar la documentación que soporte la información requerida [se hace referencia que la información señalada en este inciso puede proporcionarse en alcance al requerimiento de información primigenio].</p> <p>h) De igual suerte, informe si dicho partido político presentó ante esa Dirección Ejecutiva, copia del escrito donde quienes ejercen la patria potestad o tutela del menor que participa en el promocional de referencia, consienten que aparezca en el mismo, así como la manifestación de los menores por cuanto hace a su opinión libre y expresa respecto de su participación en el promocional denunciado; y, de ser el</p>	<p>precampaña local en el estado de Coahuila.</p> <p>Inicio de transmisión: 20/01/2017</p> <p>Última transmisión: N/A</p> <p>Orden de inicio transmisión: 13/01/17</p> <p>Orden fin transmisión: N/A</p> <p>Por otro lado, le informo que no obra en los archivos de esta Dirección Ejecutiva a mi cargo, la documentación relacionada con la autorización de las personas que ejercen la patria potestad o tutela de los menores que participaron en el promocional mencionado.</p> <p>Asimismo, adjunta el testigo de grabación descargable. ⁵</p>

⁵ Visible en las páginas 34 y 35 y anexos 37 y 38

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/7/2017

OFICIO	SUJETO REQUERIDO	REQUERIMIENTO	RESPUESTA
		caso, remita copia de dicha documentación.	

Cabe precisar que respecto del Partido Joven, se formuló un nuevo requerimiento el diecinueve de enero del presente año, sin que hasta el momento obre en el expediente respuesta.

III. ADMISIÓN Y PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES. El veinte de enero del presente año, se dictó acuerdo por el que, tomando en consideración la información recabada, se ordenó admitir a trámite el presente procedimiento.

Además, 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.

IV. SESIÓN DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS. El veinte de enero de dos mil diecisiete, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral celebró su Cuarta Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado, en la que se analizó la procedencia de adoptar las medidas cautelares solicitadas, y

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA

La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares que le sea formulada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de este Instituto. Lo anterior, 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; 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 presente asunto, se actualizan los citados supuestos al denunciarse uso indebido de la pauta, derivado de la supuesta inclusión de personas menores de edad en un promocional de televisión aparentemente pautado por el Partido Joven de Coahuila.

Asimismo, la competencia de este Instituto Nacional Electoral para conocer sobre los hechos denunciados tiene sustento en lo establecido en las Jurisprudencias **23/2010** y **25/2010**, de rubros **MEDIDAS CAUTELARES EN ELECCIONES LOCALES. CORRESPONDE DETERMINARLAS AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, TRATÁNDOSE DE PROPAGANDA DIFUNDIDA EN RADIO Y TELEVISIÓN** y **PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES**, las cuales, en esencia, establecen que esta autoridad es competente para la tramitación de procedimientos que se

deriven de denuncias por el uso indebido de la pauta de radio y televisión, así como el dictado de las medidas cautelares que correspondan, aun tratándose de procesos electorales locales.

SEGUNDO. HECHOS Y MEDIOS DE PRUEBA

Los hechos denunciados se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- El supuesto uso indebido de la pauta, derivado de la solicitud de difusión del promocional identificado con la clave RV02037-16 (versión televisión) que a decir del quejoso corresponde a las prerrogativas de acceso a medios de comunicación del Partido Joven (instituto político local de Coahuila) y en el que, a decir del partido político denunciante, se insertan imágenes de personas menores de edad, con lo que se les coloca en situación de riesgo, vulnerando los derechos del menor.

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD

1. Respuesta vía correo electrónico con firma digital, remitido por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a través del cual informó lo siguiente:

Por medio del presente, atendiendo a lo señalado en el punto de acuerdo PRIMERO del Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral por el que se modifica el Acuerdo INE/JGE164/2015 con motivo de la liberación de la segunda fase del Sistema Electrónico relativo a la entrega de órdenes de transmisión y para la recepción y puesta a disposición electrónica de materiales, así como por la implementación del Sistema Integral de Gestión de

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/7/2017

Requerimientos en materia de Radio y Televisión, identificado con la clave INE/JGE193/2016, desahogo el requerimiento señalado a continuación en los términos que se precisan:

Expediente: UT/SCG/PE/PAN/CG/7/2017

Oficio a desahogar: INE-UT/0420/2017

No. sistema de gestión asignado: DEPPP-2017-0282

Materia: *Al respecto le informo que el promocional identificado con el número de folio RV02037-16 “Partido Joven”, fue pautado por el Partido Joven, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, correspondiente al periodo de precampaña local en el estado de Coahuila, según se detalla a continuación:*

Actor	Número de Registro	Versión	Inicio transmisión	Última transmisión	Orden inicio transmisión	Orden fin transmisión
PJ	RV02037-16	Partido Joven	20/01/2017	N/A	13/01/2017	N/A

Respecto del reporte de monitoreo solicitado, se precisa que por el momento no es posible generarlo, toda vez que aún no inicia la vigencia del material en cuestión.

Por otro lado, le informo que no obra en los archivos de esta Dirección Ejecutiva a mi cargo, la documentación relacionada con la autorización de las personas que ejercen la patria potestad o tutela de los menores que participaron en el promocional mencionado.

En el mismo sentido, tampoco se presentaron las manifestaciones de los menores por cuanto hace a la opinión libre y expresa respecto de su participación en el promocional citado.

Las constancias emitidas por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos tienen el carácter de **documentales públicas cuyo valor probatorio es pleno**, al haber sido emitidas por una autoridad competente en ejercicio de sus funciones, y no estar contradicho por elemento alguno, en términos de lo dispuesto en los artículos 461, párrafo 3, inciso a), y 462, párrafos 1 y 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 22, párrafo 1, fracción I, y 27, párrafos 1 y 2 del Reglamento de Quejas y Denuncias, lo cual crea certeza a esta autoridad respecto de la existencia y contenido de los mismos. Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia 24/2010 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **MONITOREO DE RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TESTIGOS DE GRABACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENEN, POR REGLA, VALOR PROBATORIO PLENO**⁶.

CONCLUSIONES PRELIMINARES:

- De conformidad con la información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, el promocional identificado con el número de folio RV02037-16 “Partido Joven”, fue pautado por el Partido Joven, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, correspondiente al periodo de precampaña local en el estado de Coahuila, y su transmisión se programó para iniciar el veinte de enero de dos mil diecisiete, sin que se tenga registro de la fecha de conclusión de su difusión.

⁶ Localizable en: <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=24/2010&tpoBusqueda=S&sWord=testigos.de.grabacion>

- De igual manera, la citada autoridad electoral señaló que no cuenta con documentación en la que conste autorización de los menores que aparecen en el promocional, ni de sus tutores, relacionada con el spot denunciado.
- Como se precisó previamente, el requerimiento formulado el dieciocho de enero de dos mil dieciséis, a fin de que el Partido Joven exhibiera la documentación atinente a la autorización y, en su caso, consentimiento de los menores para aparecer en el material denunciado, no fue atendido por el mencionado instituto político.

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* —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, 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.

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 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.

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. VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS DE MENORES

MARCO NORMATIVO

Al respecto, se tiene en cuenta que el contenido de la propaganda difundida por los partidos políticos se encuentra amparada por la libertad de expresión, en relación con la cual, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido en reiteradas ocasiones que debe ser objeto de maximización en el contexto del debate político, a fin de que se aporten elementos

que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática.⁷

No obstante, el ejercicio de dicha libertad fundamental no es absoluto, sino que tiene límites, entre los que se encuentran los vinculados con la dignidad o la reputación de las personas y los derechos de terceros, acorde con lo dispuesto en los artículos 6º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que son al tenor siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 6º. *La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.*

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos

Artículo 19.

⁷ Jurisprudencia 11/2008 de rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO. Localizable en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=11/2008&tpoBusqueda=S&sWord=LIBERTAD,DE,EXPRESI%C3%93N,E,INFORMACI%C3%93N,SU,MAXIMIZACI%C3%93N,EN,EL,CONTEXTO,DEL,DEBATE,POL%C3%8DTICO>.

[...]

2. *Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*

3. *El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesaria para:*

a) *Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;*

b) *La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión.

1. *Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

En tal virtud, la acotación en torno a los aspectos que no deben perturbarse con las expresiones de ideas, se traduce en una obligación de abstenerse en incurrir en tales conductas al efecto de salvaguardar los bienes jurídicos ahí protegidos, como lo es, el pleno respeto a los derechos de terceros, incluyendo por supuesto, los derechos de los menores, cuya protección se encuentra expresamente ordenada en el artículo 4 de nuestra Carta Magna, como se advierte a continuación:

Artículo 4.

[...]

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá

guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Por tanto, la comisión de alguna conducta que provoca la inobservancia de tal obligación, implica por sí misma un aspecto que atenta contra el propio orden constitucional y, en el caso de la materia electoral, constituye una vulneración específica en cuanto al uso del tiempo pautado por esta autoridad electoral nacional para la difusión de la propaganda electoral, en términos de lo dispuesto en el artículo 247, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sentencias recaídas en los expedientes SUP-RAP-44/2013, SUP-RAP-7/2014 y SUP-RAP-89/2014, ha señalado que en el derecho administrativo sancionador electoral el *tipo infractor* se constituye con los elementos siguientes:

- i. Una norma que contenga una obligación o una prohibición a cargo de algún sujeto.
- ii. Otra norma con una prevención general, relativa a que, si alguien incumple la ley (ya sea por incumplir alguna obligación o por violar una disposición), se impondrán sanciones.
- iii. Un catálogo general de sanciones aplicables cuando se incumpla la normativa.

Al respecto, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sentencia recaída en el expediente SRE-PSC-121/2015, estableció que el tipo *Uso indebido de la pauta por la difusión propaganda electoral que afecta el interés superior de los menores*, se obtiene de los referidos artículos

4 y 6, párrafo primero, de la Constitución Federal en torno a que en la difusión de las ideas debe respetar los derechos de terceros y, en específico, los derechos de los menores; ello, en relación con el artículo 247, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, referente al mandato específico de que en el uso de las pautas asignadas para la difusión de propaganda electoral se acaten los lineamientos constitucionales.

Lo anterior se relaciona con lo dispuesto en los diversos 25, párrafo 1, incisos a) y u), de la Ley General de Partidos Políticos, y 443, párrafo 1, incisos a) y n), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los que se establece la prevención general concerniente a la no observancia de las disposiciones establecidas en la normativa electoral.

En tales condiciones, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que el tipo administrativo electoral antes referido se actualiza cuando en el uso de las pautas asignadas por el Instituto Nacional Electoral se difundan mensajes que puedan afectar derechos de terceros, y que en el caso, resultan ser menores de edad, a quienes deben garantizárseles sus derechos en el marco de su interés superior.

Al respecto, se tiene en cuenta el concepto de *interés superior del niño*, el cual ha sido descrito por la Corte Interamericana de Derechos Humanos,⁸ al destacar que *implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño.*

⁸ Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002. Visible en el sitio en Internet: <http://www.corteidh.or.cr/index.php/jurisprudencia>.

Así, el Estado Mexicano, a través de sus instituciones, autoridades y tribunales, está constreñido a tener en consideración primordial el respeto al interés superior del menor, a través de la adopción de las medidas necesarias para asegurar y maximizar la protección y efectividad de los derechos de los niños, acorde con lo establecido en los artículos 3, párrafo 1; 4 y 12, de la Convención sobre los Derechos del Niño.

En ese contexto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la mera situación de riesgo de los menores es suficiente para que se estime que se afectan los derechos de los niños y, ante ello, deben adoptarse las medidas que resulten más benéficas para la protección de los infantes.⁹

Sobre el particular, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹⁰ refirió a la base relativa a que el derecho a la propia imagen de los menores goza de una protección especial, de ahí que para el otorgamiento de la salvaguarda judicial es suficiente que los menores se ubiquen en una situación de riesgo potencial, sin que sea necesario que esté plenamente acreditado el perjuicio ocasionado, pues, en congruencia con el interés superior de los niños, debe operar una modalidad del principio *in dubio pro infante*, a fin de dar prevalencia al derecho de los menores, por encima del ejercicio de la libertad de expresión, con el objeto de que se garanticen los derechos de los niños, por encima de cualquier duda que se presente en los casos que se analicen.

⁹ Tesis aislada 1ª. CVIII/2014 (10ª), de rubro: DERECHOS DE LOS NIÑOS. BASTA CON QUE SE COLOQUEN EN UNA SITUACIÓN DE RIESGO PARA QUE SE VEAN AFECTADOS. Localizable en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2005/2005919.pdf>

¹⁰ Sentencia SRE-PSC-121/2015

De igual suerte determinó que, en el caso de la propaganda política o electoral hay siempre presente un elemento ideológico que identifica a la opción política que la presenta, por tanto, en principio, la utilización de menores en la misma implica un riesgo potencial de asociar a tales infantes con una determinada preferencia política e ideológica, lo que puede devenir en un riesgo potencial en relación con su imagen, honra o reputación presente en su ambiente escolar o social y, por supuesto, en su futuro, pues al llegar a la vida adulta pueden no aprobar la ideología política con la cual fueron identificados en su infancia.

Sobre el particular, el artículo 16 de la Convención sobre los Derechos del Niño¹¹ establece que ningún niño puede ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, ni ataques ilegales a su honra y reputación y, por su parte, en los artículos 76, 77 y 78, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes se contempla igualmente la salvaguarda de los menores ante cualquier riesgo de afectación o manejo directo de su imagen, nombre, datos o referencias que permitan su identificación, como se advierte a continuación:

Convención sobre los Derechos del Niño

Artículo 16. 1.

Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación.

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

¹¹ Localizable en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

Artículo 76.

Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la intimidad personal y familiar, y a la protección de sus datos personales. Niñas, niños y adolescentes no podrán ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia; tampoco de divulgaciones o difusiones ilícitas de información o datos personales, incluyendo aquella que tenga carácter informativo a la opinión pública o de noticia que permita identificarlos y que atenten contra su honra, imagen o reputación. Quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia, deberán orientar, supervisar y, en su caso, restringir, las conductas y hábitos de niñas, niños y adolescentes, siempre que atiendan al interés superior de la niñez.

Artículo 77.

Se considerará violación a la intimidad de niñas, niños o adolescentes cualquier manejo directo de su imagen, nombre, datos personales o referencias que permitan su identificación en los medios de comunicación que cuenten con concesión para prestar el servicio de radiodifusión y telecomunicaciones, así como medios impresos, o en medios electrónicos de los que tenga control el concesionario o medio impreso del que se trate, que menoscabe su honra o reputación, sea contrario a sus derechos o que los ponga en riesgo, conforme al principio de interés superior de la niñez.

Artículo 78. Cualquier medio de comunicación que difunda entrevistas a niñas, niños y adolescentes, procederá como sigue:

I. Deberá recabar el consentimiento por escrito o cualquier otro medio, de quienes ejerzan la patria potestad o tutela, así como la opinión de la niña, niño o adolescente, respectivamente, conforme a lo señalado en el artículo anterior y a lo previsto en el párrafo segundo del artículo 76 de la presente Ley, y

II. La persona que realice la entrevista será respetuosa y no podrá mostrar actitudes ni emitir comentarios que afecten o impidan objetivamente el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes.

En el caso de que no sea posible recabar el consentimiento de quienes ejerzan la patria potestad o tutela de un adolescente, éste podrá otorgarlo siempre que ello no implique una afectación a su derecho a la privacidad por el menoscabo a su honra o reputación.

No se requerirá el consentimiento de quienes ejerzan la patria potestad o tutela de niñas, niños o adolescentes, cuando la entrevista tenga por objeto que éstos expresen libremente, en el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión, su opinión respecto de los asuntos que les afecten directamente, siempre que ello no implique una afectación a sus derechos, en especial a su honra y reputación.

En ese sentido, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se pronunció por la necesidad de tomar todas aquellas medidas que sirvan para evitar que se presenten tales situaciones de riesgo

potencial que puedan afectar el interés superior del menor en relación con los promocionales de contenido político-electoral.

Para tales efectos, determinó que la autoridad que analice la validez de promocionales de contenido político-electoral en el que aparezcan menores de edad, deberá verificar lo siguiente:

- i.* Consentimiento por escrito debidamente firmado por el padre y la madre o por quien(es) ejerza(n) efectivamente la patria potestad o tutela del menor.

Tal documento se acompañará de copia certificada del acta de nacimiento, o bien, constancia de pérdida de patria potestad o acta de defunción del padre o madre que no firme (para el caso de que se otorgue solo por uno de los padres o tutores).

- ii.* Manifestación del menor por cuanto hace a su opinión libre y expresa respecto de su participación en el promocional electoral en cuestión. Tal opinión será valorada atendiendo a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez.

Asimismo, aunado a contar con la certeza plena en torno al otorgamiento del consentimiento respectivo, acorde con las condiciones antes relatadas, la autoridad que en su momento analice la validez del promocional político en que participen menores de edad deberá valorar minuciosa y neutralmente su contenido, a fin de que, tomando en cuenta su edad y madurez, se les garantice entre otras cuestiones: pleno respeto a su imagen, honra, nombre o datos personales, evitando en todo

caso situaciones de riesgo, que de manera actual o al menos potencial, pudieran correr en su entorno social o educativo por su participación en tal promocional electoral.

Además, tal autoridad ya sea administrativa o judicial, deberá allegarse de los elementos necesarios para analizar y justificar de manera razonable el motivo y necesidad sustantiva para la participación de los menores en mensajes de propaganda política electoral. Tal cuestión deberá ser ponderada en cada caso, en relación con el interés superior del menor y garantizando objetivamente el pleno respeto a su desarrollo físico, psíquico y emocional.

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación sostuvo, en lo que interesa, lo siguiente:

Respecto a los requisitos de contar con el consentimiento de los padres o tutores y opinión del menor puestos de relieve por la Sala Regional Especializada, como exigencias a cumplir tanto por los institutos políticos como por la autoridad administrativa nacional electoral, debe señalarse que su regulación se encuentra prevista en el artículo 78, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

El contenido del precepto en cita, estatuye lo siguiente:

Artículo 78. *(Se transcribe).*

... la citada Sala para los casos en que exista propaganda política en la que aparecían menores de edad en primer plano, exige que los consentimientos de los padres y las madres o por quienes ejercen efectivamente la patria potestad o tutela de los menores, deben constar por escrito debidamente firmados, así como las manifestaciones de las niñas o niños en cuanto hace a su opinión

libre y expresa respecto a su participación en los promocionales electorales, los cuales son compatibles con lo previsto en el referido artículo 78, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Como se advierte, para la máxima autoridad jurisdiccional de la materia electoral, es válida la obligación establecida por la Sala Regional Especializada del mismo Tribunal para los partidos políticos, en el sentido de que deben recabar las autorizaciones necesarias cuando en su propaganda electoral incluyan personas menores de edad.

ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

En el presente asunto, esta autoridad electoral considera que la medida cautelar solicitada debe declararse **PROCEDENTE**, por las siguientes razones:

En principio, para la válida emisión del presente acuerdo, resulta necesario tener en cuenta el contenido del promocional denunciado, mismo que se transcribe enseguida:

RV02037-16 “Partido Joven”

IMÁGENES REPRESENTATIVAS RV01544-16	AUDIO
	<p><i>Israel Puente Carranza, Presidente Estatal del Partido Joven:</i></p>



Ellos creen que son la neta, no te equivoques.



Ellos creen que son la neta, no te equivoques.

Ellos creen que son la neta, no te equivoques.

Luchamos por un Coahuila mejor.



Luchamos por un Coahuila mejor.



Nuestra misión es ayudar, cuando uno es como es, nadie lo cambia.

Si piensas que el trabajo es un juego, no te equivoques, porque hay gente que lo espera.



Nuestra misión es ayudar, cuando uno es como es, nadie lo cambia.



Nuestra misión es ayudar, cuando uno es como es, nadie lo cambia.

La verdad, Coahuila la tiene, ¡es tu decisión!

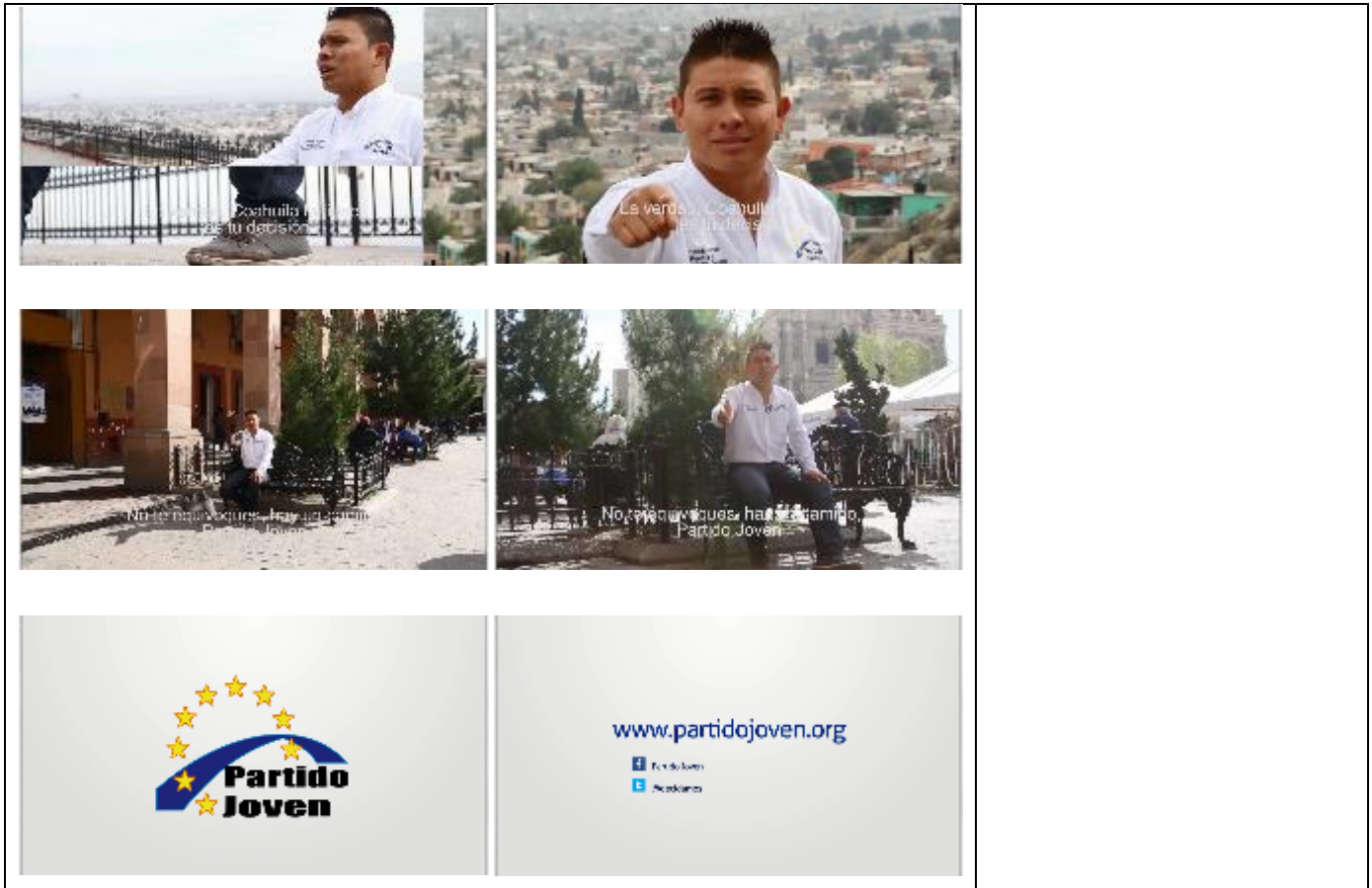


Si piensas que el trabajo es un juego, no te equivoques, porque hay gente que lo espera.



Si piensas que el trabajo es un juego, no te equivoques, porque hay gente que lo espera.

No te equivoques, hay un camino, Partido Joven.



Por lo que toca al tema específico de la denuncia, del contenido del material televisivo deben destacarse los siguientes elementos:

1. El promocional de televisión inicia con una imagen de un grupo de personas, las cuales se encuentran de pie, al parecer formadas, sosteniendo unas banderas blancas, de entre las cuales se advierte la presencia de dos menores de edad, mismas que son coincidentes con las características descritas por el quejoso en su escrito de denuncia, dicha imagen es del tenor siguiente:



2. Posteriormente, aparece un grupo de imágenes en forma rectangular que se desplazan en la parte superior de la pantalla de derecha a izquierda, y en la parte inferior de izquierda a derecha, en la que se aprecia un grupo de personas caminando detrás de quien el quejoso identifica como el Presidente estatal del Partido Joven, en la cual se observa en el extremo superior izquierdo otra de las menores señaladas por el actor:



3. Acto seguido, se advierte la presencia de dos de las menores referidas con anterioridad, así como la aparición de una más, la cual se encuentra caminando detrás del referido dirigente estatal, portando una bandera del Partido Joven.



4. Inmediatamente, se observa al citado Presidente dirigiendo un mensaje y detrás de él un grupo de personas, apreciándose en el extremo superior derecho de la pantalla, a la menor a que se ha hecho alusión en el numeral 2 del presente apartado:



Al respecto, de conformidad con el marco jurídico señalado y los precedentes de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, citados con anterioridad, en un promocional político en que participen menores, se deberá contar con la plena certeza de que se respetó el elemento relativo al consentimiento parental, o en su caso, de los tutores, en torno a su participación en la propaganda electoral.

Para tales efectos, en el requerimiento de información formulado al Partido Joven (instituto político local en Coahuila), se le solicitó remitiera la siguiente documentación:

- a) Copia de los escritos donde, quienes ejercen la patria potestad o tutela de los menores que participan en el promocional de referencia, consienten que aparezca en el mismo.
- b) Copia de la manifestación de los menores por cuanto hace a su opinión libre y expresa respecto de su participación en el promocional denunciado.

- c) La ratificación que se haya realizado ante la Oficialía Electoral de este Instituto o fedatario público, del escrito de consentimiento referido en el inciso a) y b).

En relación con lo anterior, debe señalarse que obran en autos constancias de que la notificación al representante del Partido Joven ante el Consejo General del Instituto Estatal de Coahuila, del requerimiento formulado el dieciocho de enero de dos mil dieciséis, se realizó a las dieciocho horas con cuarenta y un minutos del día dieciocho de enero del año en curso, sin que se haya recibido respuesta en el plazo concedido.

Cabe precisar, que de la falta de respuesta por parte del partido político denunciado, en el plazo concedido en el citado requerimiento, se levantó acta circunstanciada en el correo electrónico del Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de este Instituto. Lo anterior, a efecto de generar certeza respecto de la omisión en comentario.

En relación con lo anterior, debe tenerse en cuenta el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia emitida al medio de impugnación de clave SUP-REP-183/2016, mismo que, en la parte que interesa, se transcribe enseguida:

La emisión de la resolución de la autoridad competente por la que determine conceder o no alguna medida cautelar, no se encuentra supeditada al desahogo de las diligencias preliminares para la debida integración del expediente, ni tampoco a la comparecencia del denunciado, toda vez que como se ha explicado, se trata de determinaciones que se emiten para preservar la materia de la queja, restableciendo provisionalmente la situación presuntamente antijurídica a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad.

En ese sentido, la emisión de esas determinaciones debe fundarse en el estudio preliminar de los hechos acreditados con las pruebas que se acompañen al escrito de denuncia y, en su caso, las que de manera preliminar se recaben por la autoridad competente, y que obren en el expediente respectivo, en relación con las presuntas violaciones denunciadas.

Por tanto, este órgano colegiado considera que, atendiendo al interés superior del menor, y con base en el citado criterio, la emisión de la presente determinación resulta apegada a derecho.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto informó de igual manera que no tiene en sus archivos información de la que se desprenda autorización por parte de los menores de edad o sus padres o tutores en relación con el promocional denunciado.

Por tanto, este órgano colegiado considera, bajo la apariencia del buen derecho y a efecto de garantizar el interés superior del menor, que procede el dictado de la medida cautelar solicitada, a fin de que se ordene que el promocional RV02037-16 “Partido Joven” no se difunda, toda vez que no se cuenta con elementos en el expediente en el sentido de que se cumplan con los requisitos legales para autorizar la aparición de los menores de edad.

Lo anterior se afirma así, pues como se razonó en el apartado de las consideraciones normativas, la autoridad jurisdiccional electoral, en busca de salvaguardar el interés superior del menor, estableció la obligación para los partidos políticos, de obtener autorización de los padres o tutores de los menores de edad que aparezcan en la propaganda electoral (así como, en su caso, de los propios menores), como se advierte en el siguiente criterio emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

... si en los medios de comunicación se recurre a imágenes de menores de edad como recurso propagandístico y parte de la inclusión democrática, se deben resguardar ciertas garantías, como lo es que exista el consentimiento por escrito o cualquier otro medio, de quienes ejerzan la patria potestad o tutela, así como la opinión de la niña, niño o adolescente.¹²

En el caso, si bien de los argumentos del quejoso y del análisis preliminar al contenido del promocional no se advierte que los menores de edad que aparecen en el spot analizado se encuentren expuestos a una situación de violencia o abuso, lo cierto es que, la sola aparición de los menores en la propaganda electoral, sin contar con la autorización expresa de quienes ejerzan la patria potestad o tutela, constituye, desde una perspectiva preliminar, el incumplimiento al supuesto normativo *Uso indebido de la pauta por la difusión propaganda electoral que afecta el interés superior de los menores*, construido por la Sala Regional Especializada y del que se dio cuenta en los párrafos del apartado normativo previo.

Por tanto, la aparición en el promocional denunciado de al menos tres infantes tempranos, debe ser razón suficiente para que esta autoridad, atendiendo la obligación de salvaguardar el interés superior del menor, y en razón de que la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos informó que no cuenta con constancias aportadas por el Partido Joven de las que se desprenda que obtuvo autorización para la aparición de tales menores en el promocional, y de igual manera considerando la omisión del partido político denunciado de dar respuesta al requerimiento formulado, es que debe reiterarse que la medida cautelar solicitada debe declararse **procedente**.

Finalmente, por lo que se refiere al hecho de que la aparición de imágenes de menores de edad en el promocional corresponden a lo que parece ser una marcha,

¹² SUP-REP-143/2016

es decir, un evento público, debe tenerse en cuenta lo sostenido al respecto por la autoridad electoral, como se transcribe enseguida:

Si bien se ha sostenido en diversos precedentes, que el uso de la imagen de una persona requiere su consentimiento, salvo que sea tomada en eventos públicos, lo cierto es que, al tratarse de un menor de edad, atendiendo a su interés superior, existe la excepción de emplearse de manera indiscriminada dicha imagen, inclusive si la fotografía fue tomada en un lugar público.¹³

Es decir, la aparición de imágenes de menores de edad, así sean tomadas en un lugar o evento público, requieren siempre la autorización correspondiente.

En este sentido, bajo la apariencia del buen derecho, se advierte que el partido político denunciado no implementó las medidas necesarias para garantizar que los padres o tutores, o quien se presume ejerce la patria potestad de la menor, otorgaran su consentimiento para la aparición de los menores en el promocional denunciado, de conformidad con el artículo 78 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y los criterios de la autoridad jurisdiccional que han sido reseñados en el presente Acuerdo.

Por lo anterior, se declara **PROCEDENTE** la adopción de la medida cautelar solicitada por el partido político quejoso.

La situación antes expuesta, no prejuzga respecto de la existencia o no de la infracción denunciadas lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha determinado la **procedencia** de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la determinación de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto, pues de las investigaciones que en su caso se realicen

¹³ SRE-PSC-103/2016

para el dictado de tal determinación, pudieran obtenerse elementos adicionales a los que obran en autos en este momento.

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, párrafo 1, inciso b) 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, 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; 7, párrafo 1, fracción XVII, 38, 40 y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Es **procedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas por el Partido Acción Nacional, respecto del promocional de televisión ***RV02037-16*** denominado ***“Partido Joven”***, en términos de las consideraciones vertidas en el considerando CUARTO de este acuerdo.

SEGUNDO. Se ordena al Partido Joven (instituto político local de Coahuila) que sustituya ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, en un plazo no mayor a **seis horas** a partir de la legal notificación del presente proveído, el promocional de televisión RV02037-16 denominado “Partido Joven”, apercibiéndolo que de no hacerlo, se sustituirá con material genérico o de

reserva, de acuerdo a la modalidad y tiempo del material objeto de sustitución, de conformidad con el artículo 65, numeral 1, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

TERCERO. Se ordena a las concesionarias de radio y televisión que estén en el supuesto del presente acuerdo, para que a partir de la notificación de la presente resolución que realice la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, se abstengan de transmitir el promocional de televisión RV02037-16 denominado “Partido Joven”, y de igual manera realicen la sustitución de dicho material con el que indique la citada autoridad electoral.

CUARTO. Se instruye al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a que realice las acciones necesarias, a efecto de que informe a los concesionarios de radio y televisión, que no deberán suspender la difusión de televisión RV02037-16 denominado “Partido Joven”, en el estado de Coahuila, y realizar la sustitución de dicho material por el que ordene esa misma autoridad.

QUINTO. 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.

SEXTO. 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.

ACUERDO ACQyD-INE-6/2017

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/7/2017

El presente Acuerdo fue aprobado en la Cuarta Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veinte de enero del presente año, por unanimidad de votos de las Consejeras Electorales Maestra Adriana Margarita Favela Herrera y Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, 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