

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/JL/MEX/23/2017

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRI/JL/MEX/23/2017, POR LA SUPUESTA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA QUE CALUMNIA A DICHO INSTITUTO POLÍTICO Y A SUS GOBERNANTES.

Ciudad de México, a cuatro de febrero de dos mil diecisiete

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

I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.¹ El dos de febrero de dos mil diecisiete, se recibió el oficio INE-JLE-MÉX/VS/0098/2017 signado por el Vocal Secretario de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en el Estado de México, a través del cual remitió el escrito de denuncia presentado ante dicho órgano desconcentrado por el representante del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Local de este Instituto en la referida entidad federativa, mediante el cual denuncia hechos atribuibles al Partido Acción Nacional, los cuales, en su concepto, constituyen infracciones a la normativa electoral, consistentes en la difusión de un promocional en radio y televisión que implica calumnia y un posicionamiento indebido del partido político denunciado.

En consecuencia, solicitó el dictado de medidas cautelares a fin de que se retire el material denunciado.

II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN, EMPLAZAMIENTO Y MEDIDAS CAUTELARES.² El mismo día se registró la queja de referencia a la cual le

¹ Visible a página 01-26 del expediente

² Visible a página 27-46 del expediente

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/JL/MEX/23/2017

correspondió el número de expediente UT/SCG/PE/PRI/JL/MEX/23/2017, y se reservó la admisión, emplazamiento y la propuesta de medidas cautelares, hasta en tanto culminara la etapa de investigación preliminar.

III. INCOMPETENCIA DE ESTA AUTORIDAD PARA CONOCER DE LA PRESUNTA REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. Mediante acuerdo de esa misma fecha, dictado por el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de este Instituto, se determinó la incompetencia de esta autoridad para conocer de la presunta realización de actos anticipados de campaña, denunciados por el quejoso, toda vez que dicha conducta, debía ser analizada a la luz de la normatividad electoral local, con el objeto de determinar si dichos promocionales constituían actos anticipados de campaña dentro del Proceso Electoral Local del Estado de México.

IV. DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN. Asimismo, a través del proveído de mérito, se requirió al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a fin de constatar si el instituto político denunciado solicitó la difusión de la propaganda denunciada, y si ésta se estaba difundiendo en radio y televisión.

V. ADMISIÓN Y PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES. El tres de febrero del presente año, se dictó acuerdo en 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.

VI. SESIÓN DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS. El cuatro de febrero del año que transcurre, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/JL/MEX/23/2017

Electoral celebró su Novena 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, con fundamento en 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 párrafo 3, así como 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafo 1, fracción II, y 2, inciso c), y 38, párrafo 1, fracción I, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, los cuales prevén que las únicas autoridades competentes para dictar u ordenar medidas cautelares son el Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, por la presunta conculcación de los dispositivos constitucionales y legales que rigen la materia electoral.

En el presente asunto, la competencia de este órgano se actualiza al tratarse de una posible infracción a lo establecido en los artículos 41, Base III, Apartado C, párrafo 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 247, párrafo 2; 443, párrafo 1, incisos a), j) y n); 445, párrafo 1, inciso f), y 447, párrafo 1, inciso e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 25, párrafo 1, incisos a), o) y u), de la Ley General de Partidos Políticos, atribuible al Partido Acción Nacional derivado de la difusión del promocional denominado "*Testimonial Edomex*", en sus versiones de radio y televisión, pautados por dicho instituto político como parte de sus prerrogativas de acceso a la radio y televisión, para el Proceso Electoral Local del Estado de México, mismos que según el quejoso, no tienen otro objeto que la de denigrar y calumniar al Partido Revolucionario Institucional y a los gobernadores salidos de sus filas, al relacionar a éstos con malos gobiernos, lo que influye de manera negativa en la percepción de la ciudadanía.

Asimismo, la competencia de este Instituto se colma de conformidad con la *ratio essendi* de la tesis de jurisprudencia 25/2010, emitida por la Sala Superior,³ cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS.-De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, base III, apartados A y C, y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 368, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se obtiene que el Instituto Federal Electoral es la autoridad competente para conocer y resolver los procedimientos especiales sancionadores, tanto en procesos federales como locales y fuera de ellos, en las siguientes hipótesis: 1. Contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión por los partidos políticos, por sí o por terceras personas, físicas o morales; 2. Infracción a las pautas y tiempos de acceso a radio y televisión; **3. Difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones, a los partidos políticos o que calumnien a las personas,** y 4. Difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental de los poderes federales, estatales, de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. En cambio, en el supuesto de violaciones a leyes locales durante los procesos electorales respectivos, por el contenido de la propaganda difundida en cualquier medio, distintas a las anteriores, la autoridad administrativa electoral local es competente para conocer del procedimiento sancionador y, en su caso, imponer la sanción correspondiente; en estos casos, el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de sus atribuciones, a través de la Comisión de Quejas y Denuncias, se coordina con la autoridad local exclusivamente para conocer y resolver sobre la petición de medidas cautelares, en cuanto a la transmisión de propaganda en radio y televisión.

De igual forma, la competencia de este órgano encuentra sustento en la jurisprudencia 8/2016 de rubro **COMPETENCIA. EL CONOCIMIENTO DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA, SE DETERMINA POR SU VINCULACIÓN AL PROCESO ELECTORAL QUE SE ADUCE LESIONADO.**⁴

³ Visible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 32 a 34.

⁴ Consultable en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=8/2016>.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/JL/MEX/23/2017

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se adelantó, el quejoso aduce la presunta denigración y calumnia por parte del Partido Acción Nacional, derivado de la difusión del promocional denominado “*Testimonial Edomex*”, en sus versiones de radio y televisión, pautados por dicho instituto político como parte de sus prerrogativas de acceso a la radio y televisión, para el Proceso Electoral Local del Estado de México pues, según su dicho, los mismos no tienen otro objeto que el de calumniar al Partido Revolucionario Institucional y a los gobernadores emanados de sus filas, al relacionar a éstos con malos gobiernos, lo que influye de manera negativa en la percepción de la ciudadanía.

PRUEBAS

A) PRUEBAS APORTADAS POR EL QUEJOSO

- 1) Técnica, consistente en un disco compacto, que contiene los promocionales denunciados.

El medio probatorio referido previamente, tiene el carácter de **documental privada**, con valor probatorio de indicio, de conformidad con los artículos 461, párrafo 3, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 22, párrafo 1, fracción II del Reglamento de Quejas y Denuncias.

B) PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA RELEVANTES PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES.

- 1) Correo electrónico enviado el dos de febrero del año en curso, por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, por el que manifestó lo siguiente:

Al respecto le informo que los promocionales identificados con los números de folio RV00039-17 y RA00040-17 “Testimonial Edomex”, fueron pautados por el Partido Acción Nacional, como parte de sus prerrogativas de acceso a

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/JL/MEX/23/2017

radio y televisión, correspondiente al periodo de precampaña local en el estado de México, según se detalla a continuación:

ACTOR	NÚMERO DE REGISTRO	VERSIÓN	INICIO TRANSMISIÓN	ÚLTIMA TRANSMISIÓN	INSTRUCCIÓN INICIO TRANSMISIÓN
PAN	RA00040-17	Testimonial EdoMex	24/01/2017	25/01/2017	Sistema electrónico
PAN	RV00039-17	Testimonial EdoMex	24/01/2017	25/01/2017	Sistema electrónico

El elemento de prueba referido, posee valor probatorio pleno, al tratarse de **documental pública** emitida por autoridad competente en ejercicio de sus funciones, y cuyo contenido o veracidad no está puesta en duda por elemento diverso, en términos de lo previsto en los artículos 461, párrafo 3, inciso a), y 462, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 22, párrafo 1, fracción I, inciso a), y 27, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De las constancias de autos, se desprende lo siguiente:

- ✓ Que los promocionales identificados con los números de folio RV00039-17 y RA00040-17 “Testimonial EDOMEX”, fueron pautados por el Partido Acción Nacional, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, correspondiente al periodo de precampaña local en el estado de México.
- ✓ De acuerdo a los testigos de grabación proporcionados por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, se tiene por acreditada la existencia de los promocionales señalados en el punto anterior pautados por el Partido Acción Nacional, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión para el periodo de precampaña local en el estado de México.

- ✓ Actualmente dichos promocionales no se encuentran difundándose, toda vez que su última transmisión fue el veinticinco de enero de dos mil diecisiete.

TERCERO. PRONUNCIAMIENTO RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DE LA MEDIDA CAUTELAR. En primer lugar, los elementos que la autoridad administrativa electoral debe analizar para emitir su pronunciamiento, son los siguientes:

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

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

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

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

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/JL/MEX/23/2017

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

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

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

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

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

Aunado a lo anterior, debe decirse que la imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados, solo proceden respecto de conductas que se refieran a hechos objetivos y ciertos; no así respecto de hechos que se hayan consumado totalmente o futuros de realización incierta, pues el objeto de estas

medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.

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

Lo anterior encuentra sustento en la 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.⁵

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 SOBRE LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES.

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **IMPROCEDENTE** la adopción de medidas cautelares solicitadas por el quejoso respecto del promocional denominado “Testimonial Edomex” con números de folio RV00039-17 [versión televisión] y RA00040-17 [versión radio] dado que, conforme a la información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, los mismos no se están difundiendo actualmente, pues su vigencia terminó el veinticinco de enero del año en curso, por lo que nos encontramos ante **hechos consumados**.

En efecto, el dictado de las medidas cautelares no puede efectuarse sobre la realización de hechos consumados, pues como se expuso con antelación, 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 vulneración de los bienes jurídicos tutelados en materia electoral; lo cual no sería posible analizar sobre la base de hechos que ya no acontecen.

En el caso, como se precisó, la vigencia de la difusión del promocional denominado “Testimonial Edomex” con folio RV00039-17 [versión televisión] y RA00040-17 [versión radio] culminó el veinticinco de enero del año en curso, es decir, 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 de

⁵ [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/PRI/JL/MEX/23/2017

los promocionales citados, versa sobre actos consumados de imposible reparación, y ante esta circunstancia, este órgano colegiado estima **improcedente** la solicitud de medidas cautelares solicitadas, atento a lo establecido en el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

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

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

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el Partido Revolucionario Institucional, respecto de los promocionales identificados con los números de folio RV00039-17 y RA00040-17 “Testimonial Edomex”, versión televisión y radio respectivamente, 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 Novena Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el cuatro de febrero de dos mil diecisiete, por unanimidad de votos de las Consejeras Electorales Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Adriana Margarita Favela Herrera y del Consejero Electoral y Presidente de la Comisión José Roberto Ruiz Saldaña.

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

JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA