

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO POLÍTICO MORENA EN CONTRA DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, POR LA SUPUESTA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA ELECTORAL IMPRESA CON CONTENIDO ALUSIVO AL PROGRAMA SOCIAL DENOMINADO “VALES DE MEDICAMENTOS PARA DERECHOHABIENTES DEL IMSS E ISSSTE”, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MORENA/CG/28/2017.

Ciudad de México, a 11 de febrero de dos mil diecisiete.

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

I. DENUNCIA.¹ El veinticinco de enero de dos mil diecisiete, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral² del Instituto Nacional Electoral³, escrito de queja signado por el Representante Propietario de MORENA, por el que denunció al Partido Verde Ecologista de México⁴ por la supuesta difusión de propaganda electoral impresa con contenido alusivo al programa social denominado “Vales de medicamentos para derechohabientes del IMSS e ISSSTE”, con lo que pretenden influir en las preferencias electorales de los ciudadanos en el proceso electoral local 2016-2017 en el Estado de México, vulnerando los principios de equidad e imparcialidad en la contienda electoral previstos en los artículos 41, Base III y 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵.

Asimismo, el quejoso alega que el PVEM realiza un supuesto uso indebido de la prerrogativa denominada franquicia postal y, como consecuencia, un posible uso prohibido del padrón electoral, por la difusión dentro del territorio del Estado de

¹ Visible a fojas 28-63 del expediente.

² En adelante **UTCE**.

³ En lo subsecuente **INE**.

⁴ En adelante **PVEM**.

⁵ En lo subsecuente **Constitución**.

México de la propaganda electoral denominada *¡Tu salud y la de tu familia valen mucho!*

Por tal motivo, solicitó el dictado de las medidas cautelares consistentes en suspender de toda propaganda electoral con contenido de programas sociales relacionada con la entrega de vales de medicina, al tiempo que se aplique la figura de la tutela preventiva en los mismos términos.

II. REMISIÓN AL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO. El veintiséis de enero del año en curso mediante oficio INE-UT/0721/2017, el Titular de la UTCE, remitió el escrito de queja presentado por el partido político MORENA al Instituto Electoral del Estado de México⁶ por considerarlo de su competencia, toda vez que el asunto tiene incidencia en el proceso electoral actualmente en curso en dicha entidad.

III. RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. El veintiocho de enero de dos mil diecisiete, el representante de MORENA ante el Consejo General de este Instituto presentó demanda de recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, a fin de controvertir el citado oficio INE-UT/0721/2017.

IV. SENTENCIA DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. El nueve de febrero del presente año la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁷ revocó mediante sentencia recaída en el expediente **SUP-REP-8/2017**, el citado oficio INE-UT/0721/2017, de conformidad con las consideraciones siguientes:

Competencia para conocer sobre el supuesto indebido uso de la franquicia postal.

Conforme con los artículos 187 y 188 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los partidos políticos nacionales disfrutarán de las

⁶ En adelante **IEEM**.

⁷ En adelante **SS**.

franquicias postales y telegráficas, dentro del territorio nacional, que sean necesarias para el desarrollo de sus actividades.

Luego dado que la administración y gestión de dicha prerrogativa federal corresponde a este Instituto, lo razonable es que la determinación del uso indebido de la misma, corresponda ser determinado a la misma autoridad electoral nacional.

En esa lógica, cuando se denuncie un supuesto uso indebido de dicha prerrogativa, tal situación sólo podrá ser determinada y, en su caso, sancionada por la misma autoridad que la administra.

Competencia para conocer sobre el supuesto indebido uso del padrón electoral.

Por lo que corresponde al uso indebido del padrón electoral, esta Sala Superior ha sustentado, entre otros casos, al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados con las claves SUP-REP-227/2015, SUP-REP 238/2015 y SUP-REP- 169/2016 que el procedimiento especial sancionador competencia de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral es procedente para conocer sobre presuntas violaciones al uso indebido del padrón electoral a partir de las siguientes consideraciones:

- Conforme al régimen sancionador previsto en el Libro Octavo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las diversas conductas presuntamente infractoras del orden jurídico electoral pueden ser conocidas mediante dos vías procesales, a saber, el procedimiento especial sancionador y el procedimiento ordinario sancionador.*

- Durante los procesos electorales (federal o local), las presuntas infracciones a lo previsto a la normativa electoral debe conocerse a través del procedimiento especial sancionador, porque al tener la naturaleza de procedimiento sumario constituye el medio idóneo para resolver, en el menor tiempo posible, la infracción denunciada.*

- Sin embargo, dado que en algunos casos la cuestión alegada ya no puede incidir o tener un efecto inmediato en el proceso electoral, resulta viable conocer de tales cuestiones mediante el procedimiento ordinario sancionador.*

Competencia para conocer sobre propaganda impresa con incidencia en un proceso electoral local.

Dado que en el presente caso también se denunció el presunto uso indebido de la prerrogativa de la franquicia postal, así como una supuesta indebida utilización del padrón electoral, violaciones que son competencia del Instituto Nacional Electoral; lo procedente es que se remita la denuncia en su integridad a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral para que esta investigue la totalidad de los hechos denunciados.

*En efecto, si bien la propaganda impresa denunciada únicamente podría incidir en el proceso electoral del Estado de México y, conforme con los artículos 459 y 460 del Código Electoral del Estado de México, dicha violación se encuentra prevista en la normativa comicial mexiquense (lo cual actualizaría la competencia del Instituto Electoral del Estado de México) **esta Sala Superior considera que, de manera excepcional la denuncia deberá ser del conocimiento del Instituto Nacional Electoral**, en tanto que, también se denunciaron violaciones que al ser de la competencia exclusiva del Instituto Nacional Electoral, corresponden ser analizadas por esa autoridad nacional.*

Señalado lo anterior, en el caso se actualiza el supuesto de interdependencia de las conductas denunciadas. Luego, como los hechos denunciados involucran violaciones que son competencia exclusiva del Instituto Nacional Electoral, lo procedente es que dicha autoridad conozca de manera íntegra de la queja.

...

Efectos.

1. Con base en las consideraciones anteriores, se **revoca** el oficio impugnado para el efecto de que de **inmediato el Instituto Electoral del Estado de México**, remita el expediente formado con motivo de la denuncia presentada por MORENA, a la **Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral** del INE para que esta realice las investigaciones que conforme a Derecho.

2. En relación con el planteamiento de MORENA relativo a que la responsable omitió proponer a la Comisión de Quejas y Denuncias la adopción de medidas cautelares necesarias para hacer cesar las irregularidades que, a su juicio, está cometiendo el PVEM, **se ordena a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE** que, para que de **inmediato atienda la solicitud planteada y, de ser procedente, remita las constancias que correspondan a la señalada Comisión de Quejas** para que ésta determine lo que corresponda.

Por lo expuesto y fundado, se

ACUERDO ACQyD-INE-18/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/28/2017

RESUELVE

PRIMERO. Se revoca el oficio impugnado.

SEGUNDO. La Unidad Electoral del INE queda vinculada a lo señalado en la parte final de la presente ejecutoria.

V. REGISTRO DE QUEJA, DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN Y RESERVA DE ADMISIÓN.⁸ El nueve de febrero del presente año, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/MORENA/CG/28/2017**, reservándose su admisión así como el pronunciamiento respecto a la solicitud de medidas cautelares, hasta en tanto culminara la etapa de investigación preliminar; asimismo, se ordenó realizar los siguientes requerimientos de información:

OFICIO	SUJETO REQUERIDO	OBSERVACIONES	RESPUESTA
Oficio INE-UT/1107/2017 ⁹	Director General del Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX)	Notificado el 9 de febrero de 2017 a las 16:00 horas	Oficio 1500.-019, de 10 de febrero de 2017. ¹⁰
Oficio INE-UT/1109/2017 ¹¹	Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto	Notificado el 9 de febrero de 2017 a las 17:25 horas.	Sin respuesta.
Oficio INE-UT/1106/2017 ¹²	Representante Propietario del Partido Verde Ecologista de México ante el Consejo General de este Instituto	Notificado el 9 de febrero de 2017 a las 17:02 horas	Oficio PVEM-INE-20/2017, de 10 de febrero de 2017. ¹³

⁸ Visible a hojas 64 a 73.

⁹ Hoja 180.

¹⁰ Hojas 205 a 206.

¹¹ Hoja 186.

¹² Hoja 183.

¹³ Hoja 203.

Cabe precisar que, si bien no obran en autos la totalidad de las respuestas a los requerimientos formulados, ello no es óbice para la válida emisión del presente pronunciamiento, con base en el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el sentido de que para la emisión de respuesta a petición de medida cautelar, la autoridad competente no está obligada a esperar que se desahoguen la totalidad de las diligencias ordenadas, a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad.¹⁴

VI. ADMISIÓN DE LA DENUNCIA, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES.

El diez de febrero de la presente anualidad, se admitió a trámite la denuncia indicada y se reservó el emplazamiento a las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación.

Por último, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral¹⁵, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

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

PRIMERO. COMPETENCIA. La Comisión de Quejas es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado A), párrafo 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); 468, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En el caso, la competencia de este órgano colegiado para conocer los hechos materia de denuncia, se actualiza atendiendo lo ordenado por la Sala Superior

¹⁴ SUP-REP-183/2016,

¹⁵ En adelante **Comisión de Quejas**.

dentro del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave **SUP-REP-8/2017**.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS. Como se ha expuesto, el quejoso aduce que el PVEM ha implementado la supuesta difusión de propaganda electoral impresa con contenido alusivo al programa social denominado “Vales de medicamentos para derechohabientes del IMSS e ISSSTE”, con lo que, a juicio del quejoso, pretenden influir en las preferencias electorales de los ciudadanos en el proceso electoral local 2016-2017 en el Estado de México, vulnerando los principios de equidad e imparcialidad en la contienda electoral previstos en los artículos 41, Base III y 134, de la Constitución.

Asimismo, el quejoso alega que el PVEM realiza un supuesto uso indebido de la prerrogativa denominada franquicia postal y, en consecuencia, un posible uso ilegal del padrón electoral por la difusión a lo largo del Estado de México de la propaganda electoral denominada *¡Tu salud y la de tu familia valen mucho!*.

PRUEBAS

PRUEBAS OFRECIDAS POR EL QUEJOSO

1. Original de la propaganda electoral del PVEM *¡Tu salud y la familia valen mucho!*
2. Prueba testimonial a cargo del C. José Luis Ramírez de Anda
3. La presuncional en su doble aspecto, legal y humana, y
4. La instrumental pública de actuaciones.

Por cuanto hace a los medios probatorios señalados, en términos de lo dispuesto en los artículos 461, párrafo 3, inciso b), y 462, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 22, párrafo 1, fracción II, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, serán

consideradas como **documentales privadas**, debiendo, en todo caso, relacionarse con otros elementos de convicción respecto de la veracidad de los hechos afirmados.

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

1. Acta Circunstanciada¹⁶ instrumentada el nueve de febrero de dos mil diecisiete, por la UTCE, en la que se constató el contenido de tres páginas de internet referidas por el quejoso en su escrito de queja.

2. Oficio 1500-019, de diez de febrero de dos mil diecisiete, recibido vía correo electrónico, firmado por el Director Corporativo de Asuntos Jurídicos y Seguridad Postal de SEPOMEX, por medio del cual da respuesta al acuerdo de nueve de febrero del presente año.

Dichos documentos, tienen valor probatorio pleno, al tratarse de **documentales públicas**, al haber sido elaboradas y emitidas por autoridades competentes 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 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 22, párrafo 1, fracción I, y 27, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, lo cual crea certeza a esta autoridad respecto de lo asentado en ellas.

3. Oficio PVEM-INE-20/2017, de diez de febrero de dos mil diecisiete, firmado por el representante del PVEM ante el INE, por medio del cual da respuesta al acuerdo de nueve de febrero del presente año.

Respecto a la prueba referida se considera **documental privada**, de conformidad con lo previsto en 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, **cuyo valor probatorio es indiciario** respecto de los hechos que en la misma se refieren.

¹⁶ Visible a fojas 108-125 del expediente

CONCLUSIONES PRELIMINARES

A partir de las constancias que obran en autos, se desprende lo siguiente:

Con base en las respuestas recibidas por el Director Corporativo de Asuntos Jurídicos y Seguridad Postal de SEPOMEX, así como por el representante suplente del PVEM ante el Consejo General de este Instituto, se tiene acreditado que:

I. El PVEM reconoce la propaganda denunciada como de su autoría; es decir, de manera textual afirma que *[L]as cartas ¡Tu salud y la de tu familia valen mucho! Si forman parte de la propaganda ordinaria.*

II. El PVEM entregó a SEPOMEX, el 5 y 9 de diciembre de dos mil dieciséis, las referidas cartas para que, este último, se encargara de distribuirlas.

III. SEPOMEX reconoce que recibió del PVEM, el cinco de diciembre de dos mil dieciséis la cantidad de 3'250,000 (Tres millones doscientos cincuenta mil) piezas, que corresponden a ejemplares del documento que la UTCE remitió como referencia, es decir, el ejemplar de la propaganda denunciada.

IV. SEPOMEX afirma que la entrega de los ejemplares materia de denuncia se realizó entre el seis y el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, por lo que a la fecha ya fueron entregados en su totalidad.

V. SEPOMEX asevera que el servicio de la franquicia postal a favor del PVEM, se otorgó con base en el Convenio de Colaboración y Apoyo para el Uso de Franquicias Postales que tiene firmado con el INE.

VI. SEPOMEX alega que no conoce el nombre de los destinatarios, en razón de que, el cuadro superior derecho de la correspondencia entregada, tiene los datos de identificación de la franquicia postal y contiene la leyenda "SIN DESTINATARIO EXPRESO", razón por la cual SEPOMEX carece del nombre de los mismos.

VII. El PVEM afirma que los ejemplares fueron distribuidos como propaganda comercial SIN DESTINATARIO expreso.

VIII. El PVEM asegura que para distribuir la propaganda ahora denunciada utilizó la prerrogativa de la franquicia postal a que tiene derecho el partido, de conformidad con lo establecido en el artículo 69 de la LGPP, por lo que no requirió celebrar algún contrato o convenio para lograr su distribución.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES.

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

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

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

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* —apariencia del buen derecho—, unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final. En este sentido, solo son protegibles por medidas cautelares aquellos casos en los que se acredita la temeridad o actuar indebido de quien con esa conducta ha forzado la instauración del procedimiento.

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

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

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

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.¹⁷

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 de la supuesta difusión de propaganda electoral impresa con contenido alusivo al programa social denominado “Vales de medicamentos para derechohabientes del IMSS e ISSSTE”, dado que, conforme a la información proporcionada, tanto por el PVEM, como por SEPOMEX, el partido denunciado entregó a SEPOMEX la propaganda motivo de inconformidad, en la que no existió destinatario específico, sino que se remitió como propaganda comercial por lo que no obra destinatario expreso y que la propaganda no se está distribuyendo actualmente, pues se terminó de entregar el treinta y uno de diciembre del año dos mil dieciséis, por lo que nos encontramos ante **hechos consumados**.

¹⁷ [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.

En efecto, el dictado de las medidas cautelares no puede efectuarse respecto 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 distribución de la propaganda electoral impresa con contenido alusivo al programa social denominado “Vales de medicamentos para derechohabientes del IMSS e ISSSTE”, culminó el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, 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 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.

No pasa desapercibido para esta autoridad que el quejoso solicita también el dictado de la medida cautelar desde el enfoque de tutela preventiva.

Al respecto, debe tenerse en cuenta lo que la SS consideró respecto del tema de tutela preventiva, al resolver el Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador de clave SUP-REP-192/2016 y acumulado, así como SUP-REP-195/2016, argumentos que se reproducen a continuación, en la parte que interesa:

[...]

En el caso, como se ha explicado escapa al ámbito de atribuciones de la Comisión de Quejas y Denuncias, emitir una medida cautelar sobre actos futuros de realización incierta y si además, dicha medida está vinculada con la prohibición de que la persona exprese libremente sus ideas, lo que es indebido porque, en todo caso, de acuerdo con el marco constitucional y jurisprudencial referido, para estar en aptitud de determinar si existe o no un abuso en el ejercicio de la libertad de expresión en el ámbito jurídico electoral es necesario

que se manifiesten en la realidad las ideas y opiniones que, en su caso, pueden ser sometidas a evaluación.

Por lo que no está en el ámbito de facultades de la autoridad responsable, que con la orden dada inhibiera al actor de expresarse libremente, porque ello constituye un acto futuro de realización incierta y además, la responsabilidad que en todo caso pudiera generarse con motivo del ejercicio de la libertad de expresión en el ámbito jurídico electoral debe ser posterior y no a priori, pues es hasta el momento en que se actualiza dicha libertad cuando se podría valorar si se afectan o no los principios que rigen las contiendas electorales.

En ese sentido, dado que la autoridad responsable está obligada a decretar la improcedencia de medidas cautelares sobre actos futuros de realización incierta que limiten el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en el ámbito jurídico electoral, es innecesario realizar un análisis a fin de determinar si la medida está o no justificada.¹⁸

De lo trasunto, podemos desprender que la SS al emitir la jurisprudencia 14/2015, de rubro MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA, ha sustentado que si bien esta Comisión de Quejas está facultada para proveer respecto a la adopción de medidas cautelares, incluidas las adoptadas para prevenir daños, también está obligada a decretar la improcedencia de medidas cautelares sobre actos futuros de realización incierta.

Es decir, cuando la autoridad emite un acuerdo de medida cautelar, su accionar se encuentra dirigido a prevenir posibles daños, en tanto que se exige a las autoridades la adopción de los mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas que a la postre puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida, siempre que, en el expediente o derivado de la investigación preliminar se encuentren elementos suficientes, aun de tipo indiciario, que permitan a la autoridad presuponer, con la suficiente lógica y razonabilidad, que existe el peligro de que conductas similares o iguales se produzcan posteriormente al dictado del acuerdo de medida cautelar, lo cual, en la especie no acontece.

¹⁸ Consideraciones visibles en las hojas 56 a 60 del Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador de clave SUP-REP-192/2016 y acumulado, así como SUP-REP-195/2016.

En efecto, al momento en que se emite el presente acuerdo y con los elementos que obran en el expediente, obtenidos como resultado de la investigación preliminar que realizó la UTCE, así como los aportados por el partido denunciante, no se puede arribar a la conclusión lógica y razonable de que exista un riesgo de que la propaganda denunciada por MORENA pueda volver a distribuirse en el territorio mexiquense en fecha posterior. En consecuencia, no existen elementos para conceder la medida cautelar, en tutela preventiva, en los términos planteados por el partido quejoso.

Por lo anterior, se considera que la responsabilidad que en todo caso pudiera generarse con la conducta denunciada, debe ser posterior y no *a priori*, pues es hasta el momento en que se actualiza la presunta violación a la normativa electoral cuando se podría valorar si se afectan o no los principios y reglas que rigen las contiendas electorales.

Por lo anterior, se considera que la petición formulada por el denunciante resulta **improcedente**, también a través de la tutela preventiva.

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:

A C U E R D O

PRIMERO. Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por MORENA respecto de la propaganda electoral impresa con contenido alusivo al programa social denominado “Vales de medicamentos para derechohabientes del IMSS e ISSSTE”, 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 impugnable 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 lo general**, en la Décimo Primera Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el once 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 y, **en lo particular**, en el tema concerniente a la tutela preventiva, fue aprobado por mayoría de dos votos de las Consejeras Electorales Beatriz Eugenia Galindo Centeno y Adriana Margarita Favela Herrera, con el voto en contra del Consejero Electoral y Presidente de la Comisión José Roberto Ruiz Saldaña, quien emite voto concurrente.

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

JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA