

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

Minuta de la Quinta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el 12 de enero de 2018.

Orden del día

Lista de asistencia

Lectura y, en su caso, aprobación del orden del día

**PRIMERO.** Análisis, discusión y, en su caso, aprobación del PROYECTO DE ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES, FORMULADA POR EL PARTIDO MOVIMIENTO CIUDADANO POR EL PROBABLE USO INDEBIDO DE LA PAUTA POR PARTE DE MAURICIO SAHUÍ RIVERO, EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y QUIEN RESULTE RESPONSABLE, POR LA DIFUSIÓN DE UN PROMOCIONAL EN RADIO Y TELEVISIÓN, EN EL QUE SE PROMUEVE A UN PRECANDIDATO ÚNICO A TRAVÉS DE UN MENSAJE QUE NO ES PROPIO DE LA ETAPA DE PRECAMPAÑA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR ÚT/SCG/PE/MC/CG/7/PEF/64/2018.

**SEGUNDO.** Análisis, discusión y, en su caso, aprobación del PROYECTO DE ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO POLÍTICO MORENA EN CONTRA DE DIVERSOS SERVIDORES PÚBLICOS TANTO DEL ÁMBITO LOCAL COMO FEDERAL, DERIVADO DE LA REALIZACIÓN DE UN EVENTO MASIVO PARA LA ENTREGA DE UN “KIT DE INCORPORACIÓN DE FAMILIAS A PROSPERA” Y DE “TARJETAS INICIA TU CARRERA SEP-PROSPERA”, LO QUE PODRÍA CONSTITUIR EL USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR ÚT/SCG/PE/MORENA/JL/SON/8/PEF/65/2018.

En la Ciudad de México, siendo las 12 horas, del 12 de enero del año 2018, en la Sala de Consejeros, ubicada en las oficinas centrales del Instituto Nacional Electoral, la Comisión de Quejas y Denuncias celebró su Quinta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado, a la que asistieron los CC. Dra. Adriana Margarita Favela Herrera, Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión, y los Consejeros Electorales, Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez y Dr. Benito Nacif Hernández, integrantes de la Comisión, como invitada la Consejera Electoral, Lic. Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles; así como el Mtro. Carlos Alberto Ferrer Silva, Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en funciones de Secretario Técnico.

## Comisión de Quejas y Denuncias

### MINUTA INE/CQyD/5ExtU/2018

**Consejera Electoral Adriana Favela:** Da la bienvenida a los Consejeros Electorales integrantes de la Comisión, y solicitó al Secretario Técnico que pase la lista de asistencia a la sesión.

**Mtro. Carlos Ferrer:** Señaló que se encuentran presentes la Consejera Electoral Beatriz Claudia Zavala Pérez, el Consejero Electoral Benito Nacif Hernández y la Consejera Presidenta, por lo que el quorum legal para la sesión está debidamente integrado.

**Consejera Electoral Adriana Favela:** Declaró instalada la sesión y solicitó al Secretario Técnico que dé cuenta del proyecto de orden del día.

**Mtro. Carlos Ferrer:** Indicó que el orden del día consta de dos puntos, a los que dio lectura.

**Consejera Electoral Adriana Favela:** Consultó a los Consejeros integrantes si había alguna intervención en relación con el orden del día, al no haberla, solicitó que se tome la votación respectiva.

**Mtro. Carlos Ferrer:** Consultó a los Consejeros Electorales si se aprueba el proyecto de orden del día.

**El orden del día de la sesión fue aprobado por unanimidad de votos.**

**Consejera Electoral Adriana Favela:** Solicitó al Secretario Técnico que dé cuenta del primer asunto listado en el orden del día.

**Mtro. Carlos Ferrer:** Movimiento Ciudadano denuncia el uso indebido de la pauta en radio y televisión atribuible al PRI y a su precandidato a Gobernador en Yucatán, derivado de la difusión del promocional denominado Mauricio Sahuí Rivero, precandidato a Gobernador PRI Yucatán, en el cual, a decir del quejoso, se promueve indebidamente el nombre e imagen del ciudadano referido, ya que el contenido del spot no es propio de la etapa de precampaña, pues en su calidad de precandidato único no se justifica su aparición en spot de radio y televisión lo que genera dice, un posicionamiento indebido que puede derivar en actos anticipados de campaña.

Al respecto, se propone considerar improcedente la petición del quejoso, en esencia, porque a partir de los parámetros trazados por la Sala Superior del Tribunal Electoral, los partidos políticos tienen derecho a pautar spots de precampaña y los precandidatos aun siendo únicos tienen derecho a aparecer en ellos, siempre que el mensaje respectivo no rebase los límites legales ni vulnere los principios rectores de los procesos electorales, lo que en el caso bajo la apariencia del buen derecho no acontece.

Lo anterior es así, porque partiendo de la normativa partidista el registro de un precandidato único no le garantiza a éste su postulación en automático.

En los promocionales objetados se identifica claramente el carácter de precandidato de Mauricio Sahuí Rivero y están dirigidos a los militantes del PRI, entre quienes se incluyen

quienes serán delegados a la convención de delegados, órgano que elegirá al candidato a gobernador, máxime cuando no se advierte que el contenido de los promocionales sea desproporcionado o rebase el ámbito partidista y están pautados para su transmisión sólo en Yucatán.

**Consejera Electoral Adriana Favela:** Solicita que se transmita el spot.

**(Se transmite contenido multimedia)**

Se abre la discusión, en primera ronda el Consejero Benito Nacif.

**Consejero Electoral Benito Nacif:** Estoy a favor del sentido en que propone la Unidad de lo Contencioso, resolver esta solicitud de medidas cautelares denegándolas y declarando improcedente para esta solicitud.

La queja y la solicitud de cautelares relaciona dos agravios, por una parte, el uso indebido de la pauta y por otro los actos anticipados de campaña, esencialmente dice que como está prohibido que los precandidatos únicos aparezcan en los spots de radio y televisión pautados por los partidos políticos, nos encontramos ante un probable uso indebido de la pauta y, en consecuencia, un acto anticipado de campaña.

Los dos agravios están relacionados en el planteamiento de la queja y su resolución en principio, correspondería a dos ámbitos de autoridad electoral diferentes; uno el nacional y otro el Local. La parte correspondiente al uso indebido de la pauta es atribución directa de las autoridades electorales nacionales, la parte correspondiente a los actos anticipados de campaña le correspondería resolverlo a la autoridad electoral Local, sin embargo, por la forma en que está planteado por el quejoso, uno depende del otro, a configuración de los actos anticipados de campaña sólo es posible si se configura antes el uso indebido de la pauta.

Es necesario razonar en el Proyecto porque no es posible escindir las dos partes, porque están vinculados intrínsecamente los dos agravios planteados por el quejoso y por esa razón no recurrimos a lo que dice el Reglamento, que cuando se trata de una posible violación a una disposición electoral Local, tendría que remitirse la queja a la autoridad electoral Local y esta Comisión tendría que esperar a que la autoridad competente solicite las medidas cautelares para que esta Comisión se pueda pronunciar, en este caso, sí tenemos atribuciones para entrar directamente, por la forma en que el quejoso relacionó los dos agravios que presenta en su queja.

Entonces si se pudiera incorporar estos razonamientos en el Proyecto, tendría una mayor fortaleza.

**Consejera Electoral Pamela San Martín:** A diferencia de lo que señala el Consejero Nacif, yo no comparto el sentido del Proyecto; reconozco, sin duda, que el sentido del Proyecto que propone la Unidad y la decisión que está planteando el Consejero Nacif, que asumo será la posición del resto de los integrantes de esta Comisión, es congruente con las decisiones que

se han estado tomando a lo largo de este Proceso Electoral, desde la primera queja que se recibió en relación con la aparición de un precandidato único en la pauta de precampaña de los partidos políticos, y reconozco que esto es congruente con el pronunciamiento de la Sala Superior en torno a este tema, iniciando por esa queja y en las demás que ha conocido esta Comisión.

Sin embargo, en los mismos términos que lo señalé en la primera ocasión que conoció esta Comisión iniciada la precampaña de este proceso electoral, no comparto el sentido que está tomando esta Comisión ni la Sala Superior, me parece que lo que se está haciendo es desnaturalizar las precampañas, las cuales tienen sentido en la medida que haya precandidatos en plural; es decir, cuando haya una contienda interna de partidos políticos y eso es lo que genera las garantías de acceso a la pauta en radio y televisión por parte de los precandidatos.

Tengo claro que el Tribunal se ha pronunciado en un sentido contrario a esto, pero me parece que no beneficia al modelo que nos hemos dado, las reglas de la equidad y la separación de las distintas etapas y la racionalidad de las distintas etapas de un proceso electoral, el permitir que los precandidatos únicos aparezcan en la pauta desde precampañas, porque a diferencia de lo que se señala por parte del Tribunal, no hay ninguna forma en la que los mensajes de los partidos no trasciendan a toda la ciudadanía. Y lo que en los hechos ocurre es que se está adelantando la campaña al inicio de las precampañas, porque no hay una justificación en una contienda interna, que es la lógica de las precampañas para la aparición de los precandidatos únicos, por lo que únicamente se está llegando a su posicionamiento, por lo que yo no estoy de acuerdo con el sentido que se propone.

**Consejera Electoral Beatriz Claudia Zavala:** Nuevamente tenemos sobre la mesa el tema relacionado con el uso de la prerrogativa de acceso a radio y televisión que tienen los partidos políticos durante la etapa de precampaña y el denominado factor de precandidato único, y en esta medida creo que lo comentado aquí en la mesa por el Consejero Benito Nacif es relevante, porque la queja parte del supuesto de atribuir un uso indebido de la pauta, así tendremos que denominarlo porque es la forma como desde hace tiempo en la jurisdicción se tipificó, de alguna manera, este tipo de alegatos en los que se hacía valer que no correspondía la forma como se estaba usando al tiempo de radio y televisión con lo ordenado en la ley y ya nos hemos familiarizado con el nombre del tipo de uso indebido de la pauta.

Pero aquí es un tema muy particular porque el alegato es que toda vez que aparece un precandidato único en los tiempos de radio y televisión a que tiene derecho un partido político, se están violando las normas por la aparición y, por ende, existe un acto anticipado de campaña; en esa medida, el análisis de este tema está relacionado y está vinculado en la causa, no podríamos hacer un análisis de uno o de otro, incluso siguiendo los precedentes que han sido materia de discusión en un momento dado en esta Comisión y, en efecto, la Consejera Pamela mostró una posición diferente al criterio ya definido en una directriz constitucional desde antes por la Sala Superior, ahora corroborado en el SUP-REP-159/2017, donde resume los criterios necesarios que han sido considerados en esa sentencia de directriz constitucional, y ahora nos abona mayores elementos para el análisis; parte de la base de que por sí mismo, la aparición de un precandidato único en el uso de la pauta, no

significa una violación a los tiempos de radio y televisión a que tienen derecho los partidos políticos, pero también nos da un parámetro de análisis porque la misma Sala señala: tienes que ver las particularidades del propio mensaje, su efecto y su trascendencia.

Y dentro de eso, lo que se trata es de definir si hay una posición anticipada de la persona, si se está pidiendo el apoyo o el rechazo, si se pretende de manera explícita e inequívoca llamar, hacer un llamado al voto, nos da varios supuestos, en esa medida se justifica plenamente la propuesta que hace el área en el sentido de, debido a la continencia de la causa, hacer el análisis desde esta perspectiva.

Creo que ese punto se tiene que clarificar en la propia propuesta que formula el Área, porque justamente tenemos el dilema de si está señalando actos anticipados de campaña, dos ilícitos, por qué este Instituto conoce o abarca el análisis de ambos ilícitos; la respuesta es que ante lo inescindible del planteamiento y del análisis propio del primer ilícito denominado "Uso indebido de la pauta", tendríamos que hacer el análisis, porque no hay otro elemento que refiera el análisis del acto anticipado de campaña desde otra mirada, sino desde la propia aparición de un precandidato único en la pauta.

Tendríamos que pedir la justificación para que no se vaya a considerar que hay una violación procesal por incompetencia respecto de algún planteamiento de ilícito; por supuesto, coincido con la propuesta formulada por el Área, porque es conteste con lo ya manifestado por esta Comisión en una comisión anterior, ratificado por la Sala Superior, en la forma de mirar el modelo de comunicación política frente a la participación de precandidatos únicos en los tiempos de radio y televisión.

**Consejera Electoral Adriana Favela:** También señalar que estoy de acuerdo con el sentido del proyecto y estoy también de acuerdo con la propuesta que ha hecho el Consejero Benito Nacif de explicar, en este caso concreto, por qué nos estamos pronunciando sobre este tema, aun cuando el quejoso argumenta, por una parte, uso indebido de pauta y, derivado de eso, supuestos actos anticipados de precampaña.

Como ya lo ha dicho la Consejera Claudia Zavala, en esta Comisión adoptamos un criterio, con base en lo también manifestado por la Sala Superior del Tribunal del Poder Judicial de la Federación, de sí es permitido a los precandidatos únicos acceder a los tiempos de radio y televisión del partido por el cual pretenden lograr una candidatura a algún cargo de elección popular, dependiendo también del método de selección que se esté llevando a cabo y, en este caso, es a través de una convención de delegados. Entonces como esos delegados están inmersos en una sociedad, entonces es necesario utilizar el radio y la televisión.

Y ese mismo criterio, ya fue avalado por la Sala Superior y también pediría que se citara ese precedente, el SUP-REP-159/2017, donde precisamente confirman la negativa de conceder medidas cautelares que habían solicitado a esta Comisión, y deja de manera clara, la Sala Superior, que ése es su criterio y que en cada caso concreto lo que tenemos que analizar también es el contenido del mensaje, la regla general sería: "sí, los precandidatos únicos pueden acceder a los tiempos de radio y televisión de los partidos por los cuales buscan tener la postulación".

Eso no es una prohibición, está permitido, no es ninguna irregularidad, no podría constituir un uso indebido de la pauta, pero en el entendido que se debe de cuidar el contenido de los mensajes, para que no se vaya a caer en actos anticipados de precampaña.

Esto lo resalto porque en el proyecto, además de dejar claro que no hay un aparente uso indebido de la pauta, también hace un estudio del contenido del promocional y de su propia conformación, y de las expresiones que se están utilizando, concluye que no se advierte que se cumplan con todos los elementos que exige la Sala Superior; sí aparece el precandidato único, se está ostentando, precisamente, como precandidato del Partido Revolucionario Institucional, para la gubernatura de Yucatán, se está dando el elemento temporal porque se está difundiendo este promocional, o se va a difundir, en la etapa de precampaña, pero no se da el elemento subjetivo, porque no se advierten expresiones que de manera explícita, unívoca e inequívoca se solicita el voto al electorado en general de cara a la jornada electoral de 2018 en el Proceso Electoral Local.

Y la Sala también ha sido muy contundente en señalar que no podemos hacer inferencias, no podemos hacer ningún tipo de interpretación, sino que tiene que ser algo muy claro, muy objetivo y en este caso el mensaje, como está confeccionado, no se desprende, desde un estudio previo, que haya un llamado al voto.

Por eso votaré a favor del proyecto, estando de acuerdo con la propuesta del Consejero Benito Nacif y la propuesta de la Consejera Claudia Zavala.

**Consejera Electoral Beatriz Claudia Zavala:** Creo que sí es importante contextualizar cómo se ha dado la exigencia de análisis en este tipo de casos y lo perfila de manera más clara, el SUP-REP-159/2017, porque en principio la orden había sido, revisar nada más que no incurra en actos anticipados de campaña, pero ahora sí hay seis elementos que nos da:

Primero, por sí mismo el que aparezca no genera un uso indebido de la pauta y hay que revisar, si el mensaje contiene manifestaciones explícitas o inequívocas de apoyo o rechazo hacia una opción electoral, lo que comentaba le Consejera Favela; ver si el mensaje genera una ventaja indebida que trascienda al electorado a fin de proteger la contienda electoral, obviamente, en el contexto del propio mensaje; si éste se dirige de manera explícita, inequívoca a la militancia o a los afiliados del partido; si el mensaje da a conocer la plataforma del partido, los procesos de selección interna o bien aborda temáticas generales sin implicar un posicionamiento indebido o la formulación de propuestas de campaña; si la difusión de los promocionales se realiza dentro de las pautas del partido político, y si esta difusión se realiza en el periodo de precampañas.

Entonces, creo que eso se ocupa el proyecto y sí podríamos decir que, conforme a los parámetros establecidos por la propia Sala, no estamos en ese supuesto.

**Consejera Electoral Pamela San Martín:** Reitero que me queda claro que esta es la postura que ha tomado esta Comisión y que es congruente con la postura que la Sala Superior ha tomado recientemente, porque tampoco podemos obviar que no es que ésta ha sido la

postura de siempre y la interpretación que siempre se ha dado y, precisamente, la interpretación que por muchos años se dio, desde el 2008 hasta más o menos el 2015, que luego se volvió a retomar del 2015 al 2017 que ya se cambió en el 2017, pero no es una postura que haya sido de un caso aislado, sino de una postura constante de la Sala, exactamente contradice con lo que dice ahora la Sala.

Dice, se vale que estén en los spots siempre y cuando no sean una ventaja indebida; el problema es que no hay una forma que no sea una ventaja indebida, siempre y cuando sea claro que se dirija a la militancia, pero el que diga “mensaje dirigido a la militancia del partido político” no hace que no lo vea el resto de la ciudadanía. Esto recuerda a esos espectaculares del Gobernador del Estado de Jalisco en el D.F., diciendo, “mensaje dirigido a los jaliscienses”, en la medida de lo posible, sería bueno que hubiera alguna forma en la que no se pusiera totalmente al alcance y no hay una racionalidad entorno al acceso de los candidatos, precandidatos únicos a la pauta de los partidos políticos.

Insisto, tengo claro que hay una congruencia en la decisión que se está tomando por parte de esta Comisión entorno a lo que se ha hecho en otros casos de este proceso electoral, pero me parece que para efectos del modelo que nos hemos dado y para efectos de la equidad en la competencia política, no es la decisión que más abona al proceso electoral, entendiéndolo claramente que es una decisión que se origina de una decisión de la Sala Superior, no fue un criterio que se haya originado en esta Comisión, de la misma forma que el criterio contrario se originó en la Suprema Corte después por la Sala Superior después, por el IFE después por el INE, después las Comisiones de quejas que fueron conociendo los casos, esta decisión se basó en un primer momento en un precedente que sí había dado la Sala Superior, pero no comparto el mismo, lo reitero.

**Consejera Electoral Adriana Favela:** Precisar que efectivamente, estamos actuando, como integrantes de la Comisión de Quejas, con base en los criterios que ha emitido la Sala Superior en el SUP-REP-159/2017, donde fue más explícita en el sentido de que estamos leyendo de manera adecuada su criterio, y lo reitero, con mayor vigor y es a lo que nosotros nos estamos atendiendo.

Es una consideración muy personal, pero prefiero que a los precandidatos únicos se les permita hacer actos de precampaña en radio y televisión, a que se haga el otro método que algunos partidos políticos estaban estilando de registrar en la etapa de precampaña a varios ciudadanos y solamente estar promocionando únicamente a uno en radio y televisión, porque eso de verdad era un más complicado.

Si no hay más intervenciones, que se tome la votación.

**Mtro. Carlos Ferrer:** Con las dos propuestas que han señalado y de las cuales he tomado nota, les consulto si se aprueba el Proyecto.

**Acuerdo:** Fue aprobado por unanimidad de votos de los Consejeros Electorales integrantes de la Comisión el proyecto de acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias, relativo al procedimiento especial sancionador

**UT/SCG/PE/MC/CG/7/PEF/64/2018, que declara improcedente la solicitud de medidas cautelares.**

**Consejera Electoral Adriana Favela:** Por favor dé cuenta del segundo asunto listado en el orden del día.

**Mtro. Carlos Ferrer:** MORENA presentó queja en contra de diversos servidores públicos federales y del Estado de Sonora, derivado de la realización de un evento masivo denominado Entrega de “Kit de Incorporación del familias a PROSPERA” y “Tarjeta Inicia tu Tarjeta SEP-PROSPERA”, llevada a cabo el 21 de noviembre de 2017 en Hermosillo, Sonora. Lo que podría, dice: “actualizar el uso indebido de recursos públicos”, por lo que solicitó como medida cautelar la prohibición de cualquier evento masivo relacionado con la entrega de programas sociales de cualquiera de los órdenes de Gobierno.

Al respecto, se propone declarar improcedente la solicitud de adoptar medidas cautelares, ya que se considera que para poder determinar si la realización de un evento vulnera o no los principios rectores de la materia electoral, es necesario analizar el evento en sí mismo y en el contexto de su realización, por lo que emitir un pronunciamiento en el sentido de prohibir u ordenar que los órganos gubernamentales o dependencias públicas se abstengan en lo futuro de realizar eventos para la entrega de beneficios, en este caso el programa PROSPERA, constituye un pronunciamiento sobre hechos futuros de realización incierta, al no poder saber *a priori* si con su realización se actualiza o no alguna infracción.

**Consejera Electoral Adriana Favela:** La Consejera Pamela San Martín en primera ronda.

**Consejera Electoral Pamela San Martín:** Estoy en desacuerdo con varias de las afirmaciones, con el sentido del Proyecto, efectivamente se denuncia la entrega de un programa social en un evento masivo; como entiendo lo que podría ser un eventual dictado de una tutela preventiva, más que medida cautelar, porque es sobre un hecho previo, no es sobre la entrega de un programa social, sino la modalidad de la entrega.

No entiendo que se esté diciendo “está mal que exista el programa social de PROSPERA”, sino la problemática que se está planteando esta autoridad es la modalidad de entrega, es decir, la entrega en eventos masivos es válida o no es válida. Eso es el planteamiento que se nos está formulando.

En el Proyecto se dice “no le puedo entrar al análisis porque son hechos futuros de realización incierta” me parece que eso es falso, son hechos futuros de realización cierta cuya modalidad tal vez es incierta, eso sí, porque cuando le preguntamos a PROSPERA, PROSPERA expresamente nos dice “hago de su conocimiento que sí se contempla para el ejercicio fiscal de 18 la realización de reuniones para la incorporación de nuevos beneficiarios”; lo que no tienen es un calendario, no tienen un calendario previamente establecido, pero sí hay un programa social que tiene reglas de operación y que va a estar siendo entregado a los beneficiarios del mismo. Entonces, al existir esto es claro que habrá reuniones, lo que no sabemos es cuál será la periodicidad de estas reuniones y cuántas reuniones habrá. Ese es el punto que no tenemos claro.

Ahora, ¿el pronunciarnos sobre la modalidad de esas reuniones futuras afecta el uso del programa social? No, afecta la forma de entrega y me parece que aquí lo que sí debiéramos hacer es dictar una tutela preventiva entorno a la modalidad de entrega, es decir, en entregas posteriores que las mismas no se realicen en eventos masivos que pudieran generar una afectación al principio de equidad, precisamente en los términos que como Consejo General nos pronunciamos cuando aprobamos los lineamientos de, los que nosotros denominamos “cancha pareja”, porque esto es lo que estábamos evitando con esos lineamientos.

El Tribunal dijo: no tienes facultad reglamentaria; pero no se pronunció sobre la aplicación de la regla como tal, y la regla, como tal, nosotros la interpretamos como Consejo diciendo: esto puede llegar a afectar la equidad.

Por lo tanto, como una medida de tutela preventiva, que no genera ninguna afectación a los servidores públicos, porque no vamos a frenar ningún programa social, no estaríamos diciendo que no se haga la entrega del programa, el programa debe de estar resguardado y debe estar garantizado, si cumple con las reglas de operación, que no tenemos ningún elemento en este momento para suponer que no cumple con las reglas de operación o que tiene una irregularidad en sí misma. Aquí creo que no hay una materia para pronunciarte sobre eso.

Lo que nos tenemos que pronunciar es sobre el mecanismo de entrega y, el Consejo General ya ha dicho que este mecanismo de entrega en eventos masivos sí puede generar una afectación a la equidad de la competencia; por lo tanto, ante el dicho de la propia representante de Prospera, en el sentido de que sí se contempla para el ejercicio fiscal 18, la realización de reuniones para la incorporación de nuevos beneficiarios, me parece que lo que procede es que esta Comisión dicte tutela preventiva sobre las características o modalidades de los eventos que se realicen posteriormente.

**Consejero Electoral Benito Nacif:** Estoy de acuerdo con el sentido del proyecto y con la argumentación que presenta la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, y la verdad es que me distancio de la interpretación que hace la Consejera San Martín, del significado de la tutela preventiva. Para mí, las medidas cautelares son la tutela preventiva y este órgano está impedido para emitir las ante hechos futuros de realización incierta; es una tutela que busca impedir daños irreparables cuando se presenta una queja y que tutela los derechos del quejoso.

Creo que la Sala Superior ha dejado eso claro en sentencias recientes y, nuestro propio Reglamento de Quejas también así lo dispone, por esa razón creo que estamos ante hechos futuros de realización incierta, ahí tenemos una coincidencia parcial, me parece, con la Consejera San Martín. Pues realmente lo que se está quejando el quejoso es de la modalidad de la entrega, específicamente, y no sabemos si esa modalidad va a ocurrir o no va a ocurrir, no hay ninguna certeza, lo que sí sabemos es que hay un programa social, que tiene esquema de inscripción y que ese esquema de inscripción se va a llevar en diferentes estados del país. Entonces, esa es una de las razones para no conceder las medidas cautelares.

La segunda razón es porque, en apariencia del bueno derecho, la entrega de programas sociales no tiene por qué suspenderse durante los procesos electorales, también eso lo ha dejado claro la Sala Superior y su criterio es sólo una modalidad de entrega; está prohibida y ése es precisamente el hecho futuro de realización incierta, para que se pronuncie esta Comisión al respecto debería haber evidencia de que se va a adoptar esa modalidad específica en la entrega de los programas sociales.

Que se va a hacer algo apartado de ese criterio establecido por la Sala Superior. Por esa razón creo que las dos premisas por las cuales se concluye en este proyecto que no proceden las medidas cautelares, por tratarse de hechos de realización incierta y porque, en apariencia del buen derecho, la entrega de los programas sociales, y en este caso no estamos ante la entrega de los beneficios, sino en un esquema de inscripción, no está prohibida; por esas dos razones creo que debe declararse improcedente esta solicitud de medidas cautelares.

**Consejera Electoral Beatriz Claudia Zavala:** En este caso coincido con la Consejera Pamela San Martín. Primero, estoy absolutamente de acuerdo que es un hecho pasado el asunto, pero de las propias constancias que tengo en el expediente, y por la narración que hay en los hechos, esa entrega se realizó en un momento en el cual hubo más de 800 personas y se invitó a servidores públicos, ése es un dato relevante que extraigo de esta parte de cómo se operó la entrega de “kits”.

El otro dato relevante que tengo es la propia manifestación de las personas a cargo de los programas, que nos desahogan los requerimientos, en el sentido de que sí se contempla para el Ejercicio Fiscal 2018 la realización de reuniones para la incorporación de nuevos beneficiarios, y aquí es importante esto, porque no podemos prohibir la entrega de programas sociales; eso no se puede prohibir porque es parte de las cuestiones de un gobierno que benefician a una población y que tienen que tener. Lo que sí es cómo se entregan, y hay una tesis que sigue vigente, que no pueden entregarse en eventos masivos, versus el principio de equidad, para que no vaya a haber una malinterpretación.

Dice: “...reuniones de este tipo para la incorporación de nuevos beneficiarios”, pues qué cree que los beneficiarios ya están determinados desde el 2 de enero a más tardar, de este tipo de programas, en diferentes modalidades, porque son estados, porque son varias escuelas y con los mismos programas y becas del 2017-2018.

Entonces, el “kit” que se entrega es como la bienvenida, podría entender, porque los beneficiarios tienen reglas, tiene calendarios, tienen todo para poder ser publicado, que ya está publicado en la página de Internet quiénes son los beneficiarios de estos programas, en particular de estas becas.

Entonces, no creo que sea la incorporación, me parece que es la bienvenida, lo que no se vale es dar la bienvenida en eventos públicos; ya están determinados quiénes son, incluso de acuerdo con las propias reglas y los procedimientos que tienen para la inscripción, ya tienen validadas las claves interbancarias, de acuerdo con las reglas que se ponen en el propio programa, público en la página de internet y eso me sirve como referencia para tocar el tema de la tutela preventiva.

La tutela preventiva, una de las razones y así lo dice la tesis, se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita; no voy a calificar en medida cautelar la licitud o ilicitud del acto pasado. Eso va a ser materia de fondo del pronunciamiento de la Sala Regional Especializada, pero hay una tesis que dice que ese tipo de eventos masivos donde acudió un servidor público, de acuerdo con los propios informes, son indebidos a luz del principio de equidad; el hecho concreto lo juzgará la Sala Regional Especializada en un próximo momento.

La tutela preventiva sería, como tenemos manifestado que sí habrá reuniones, pero no sabemos cuándo, que se abstengan hasta en tanto se resuelva el fondo, de hacer reuniones del tipo que se está dando cuenta en este asunto, es decir, de forma masiva, con servidores públicos que no están vinculados con el programa, porque de acuerdo con el programa el servidor público que asistió en esta parte, no le veo la relación de por qué estuvo presente en ese evento.

Considero que es cierto, estamos ante actos futuros, porque no sabemos cuándo van a ser las reuniones, pero una modalidad que me preocuparía que se llevara a cabo, es la modalidad que implementaron del kit de bienvenida y esa modalidad con la intervención de servidores públicos que no están relacionados con el programa, que no están vinculados y con personas que ya tenemos previamente definidas quiénes son los ganadores. Afortunadamente, están solo números, no sabemos los nombres, pero ya sabemos quiénes son los beneficiarios, de tal forma que, consideraría que en este caso procede el dictado de la tutela preventiva, pero de manera muy concreta, para que hasta en tanto se resuelva el fondo de este asunto, se evite realizar los eventos en la modalidad que ellos mismos nos han dicho, invitando a servidores públicos extraños y en eventos masivos.

**Consejera Electoral Adriana Favela:** Este asunto es bastante interesante, lo que se está denunciando es que el día 21 de noviembre de 2017, en Hermosillo, Sonora, se llevó a cabo un evento denominado “Entrega de kit de incorporación de familias a Prospera” y “Tarjeta Inicia Tu Carrera-Prospera”. En ese evento, estuvieron presentes varios funcionarios públicos, entre ellos, la Coordinadora Nacional de Prospera y otros funcionarios, el presidente municipal de Hermosillo, Sonora.

Coincido que en ese evento no tuvieron por qué haber estado ningún funcionario público, sobre todo de elección popular, podrían estar los funcionarios responsables de ejecutar el programa, pero no un funcionario público de la elección popular, pero hay que hacer una diferenciación; la tesis a la que se están refiriendo es Programas Sociales, sus beneficios no pueden ser entregados en eventos masivos o en modalidades que afectan el principio de equidad en la contienda electoral.

Aquí lo que se entregó, fue el kit para que se pueda incorporar a las personas a ese programa; ya estaba la gente incorporada, ya estaba la admisión de las personas a ese programa y solamente en ese evento se les estaba dando ese kit para que ellos pudieran saber cómo se iba a acceder a los beneficios de ese programa y a la “Tarjeta Inicia tu Carrera SEP”.

No es que se hubiera invitado a la gente y entonces en ese evento masivo se les ofreciera el programa, ya estaban ellos admitidos en el programa y simplemente era la “Entrega de kit de incorporación de familias a PROSPERA” y “Tarjeta Inicia tu Carrera SEP-PROSPERA”.

Ahora, si vamos a lo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, sobre todo al Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación de PROSPERA, Programa de Inclusión Social para el Ejercicio Fiscal 2017, que es el que estaba vigente cuando se llevó a cabo este evento, hay una regla que es la 4.1.2, dice Procedimiento de Incorporación, que es esta cuestión. Dice:

“la atención a las familias se realiza conforme a lo siguiente:

A) el personal del programa realiza la sesión de orientación en la que explicará las características del programa y el esquema de apoyos al que fue asignada, y, en caso, de que durante este mismo evento se programe la entrega del medio con el que se recibirán los apoyos monetarios, o sea el kit o la tarjeta, explicará lo relacionado al cuidado y manejo de dicho medio...”.

Y entonces yo entiendo que este evento se hizo en el marco de esta regla, ¿no? la regla de operación. Y también dice:

“...en caso de que alguna persona manifieste durante el evento su inconformidad sobre la elegibilidad de alguna familia...” o sea, por eso lo hacen de manera pública, “...se le orientará para que lo manifieste mediante las instancias correspondientes de acuerdo al numeral 12 de estas reglas...”.

Entonces puede haber una objeción en relación a qué familias son elegibles o no para incorporarse a ese programa. Yo entiendo, en la apariencia del buen derecho, que ese evento se realizó en el marco de esta regla.

En lo que sí no estaría de acuerdo, sería que la presencia de un funcionario público electo a través de un proceso electoral, para que no se dé la idea de que este programa se está entregando o esta incorporación se está llevando a cabo por algún tipo de injerencia que esta persona, como funcionario público, haya tenido en el programa, porque eso sí llamaría mi atención. Pero en sí, por la manera en que se hizo el evento, conforme a la regla de operación, parece que sí lo pueden hacer de esa manera, porque se necesita hacer un contraste en relación con las personas que están accediendo a este tipo de beneficios.

Pero la presencia de una persona en específico, ahí creo que sí tendríamos que verlo de una manera un poco más limitada. Pero no estoy diciendo que estoy a favor de que se esté concediendo la medida preventiva.

**Consejera Electoral Pamela San Martín:** En relación con lo que señala el Consejero Nacif, en torno a que el Tribunal ha sido muy claro en decirnos que no podemos dar tutela preventiva; el pequeño detalle es que la Jurisprudencia 14/2015 dice exactamente lo contrario; cuando el Tribunal nos dijo que no podíamos dar tutela preventiva, sí nos lo dijo,

para efectos de libertad de expresión, para efectos de frenar una entrevista, y fue en el caso Rafael Moreno Valle que le dio una entrevista a López-Dóriga, y de ahí se dictó una medida de tutela preventiva y el Tribunal dijo: para efectos de libertad de expresión, no puedes prohibir que vayan a una entrevista; no puede haber algún tipo de limitación en ese sentido; incluso un criterio que yo comparto con el Tribunal.

No compartía esa decisión original de haber dictado esa tutela preventiva, pero eso es lo que el Tribunal ha prohibido; el detalle es que la tutela preventiva cuando surge, surge necesariamente sobre hechos futuros, pero a partir de hechos pasados.

Tenemos un evento que es el evento denunciado, es un evento pasado, en el que es claro que fue un evento masivo, en el que estuvieron servidores públicos que no guardan relación con el propio programa social y que, al final podría, en una fase cautelar, haber una afectación con una entrega similar a la que ocurrió el día 21; ese es el hecho pasado sobre el que te basas para una tutela preventiva y en los términos textuales de la jurisprudencia, dice: “la tutela preventiva, como una manifestación de las medidas cautelares, es la que se erige a la prevención de daños, en tanto que exige a las autoridades la adopción de mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas en adelante”.

De hecho, la primera ocasión que hubo una tutela preventiva por parte de la Comisión de Quejas fue en el INE, que se dio respecto de gacetillas. En el caso de gacetillas, tal cual eran así un evento futuro, tal cual no teníamos la certeza de que se iba a difundir una gacetilla o no se iba a difundir, pero lo que sí teníamos era una constante de una sistematicidad en la difusión anterior, que nos obligaba a frenar un peligro futuro, y ese peligro futuro se frenaba con una tutela preventiva, y el Tribunal confirmó esa tutela preventiva, en esos casos. Y posterior a eso, emitió la jurisprudencia en la que señaló cuáles eran las reglas de la tutela preventiva. Esto es, incluso acorde a los criterios y una jurisprudencia del Tribunal.

Entonces, aquí ante lo que estamos es, es válido o no es válido que los programas sociales se entreguen en eventos masivos en el marco de un proceso electoral. Si no es válido que se entreguen en eventos masivos en el marco de un proceso electoral, si no es válido que esté la presencia de otros servidores públicos en el marco de un proceso electoral, la tutela preventiva es un mecanismo para resguardar los bienes jurídicos que pudiesen estar en peligro. Si se considera que sí es válido, evidentemente no procede ningún tipo de medida de ninguna naturaleza porque no hay ninguna conducta que podría ser indebida.

Aquí la cuestión es, lo que se está planteando es, se vale que se entreguen programas sociales en eventos masivos, incluso acudiendo servidores públicos que no tienen nada que ver con esto, nada que ver con el programa social en el marco de un proceso electoral, yo insistiría en que esto ya nos pronunciamos en el Consejo General, en el que tomamos la decisión de que eso no era válido y, la revocación de los lineamientos de “Cancha pareja” por parte del Tribunal, no se refirió a la decisión tomada por el Consejo General, sino a la forma en la que se tomó esa decisión; es decir, a partir de criterios generales.

Por lo tanto, a mí me parece que, con las evidencias que hay en el expediente, la decisión que se está tomando es, se considera que eso es válido o se considera que eso no es válido.

Si es válido, ciertamente no tendría que haber tutela preventiva, si no es válido, ésta es la forma de resguardar bienes jurídicos que están en riesgo y este es el primer caso que tenemos de esta naturaleza y que va a sentar un precedente para los programas sociales que se estén entregando durante el proceso electoral en estos meses que son venideros.

**Consejera Electoral Beatriz Claudia Zavala:** La preocupación que manifiesta la Consejera Adriana es mi preocupación también, no puede haber servidores públicos que no estén relacionados con esto porque, justo por el principio de equidad y neutralidad, la interpretación de la tesis que tiene citada de programas sociales: “sus beneficios no pueden ser entregados en eventos masivos o en modalidades que afecten el principio de equidad en la contienda”, está prevista a la luz de los principios de imparcialidad y neutralidad de los servidores públicos, en relación con los actos que se pueden generar.

Si están otros servidores públicos, puedo comprender que haya eventos en los que se materialice la entrega de los servidores, cuando las personas iban a ver dudas, pero a lo masivo y donde haya pronunciamientos de personas de cargos de elección popular, electas en ejercicio del gobierno, me parece que ése es el sentido natural de la equidad y la neutralidad de exigir en el artículo 134 constitucional, y con esa lectura lo veo.

Veo la oportunidad de la tutela preventiva, estoy completamente de acuerdo, y así lo he dicho en esta Comisión, no podemos de la nada dictar una tutela preventiva, sólo que la manera como nos están diciendo que acontecieron los hechos, y que se tiene programadas algunas acciones de éstas, es lo que me alerta, a la luz del principio de neutralidad e imparcialidad, 134 constitucional, en el uso, recurso, y neutralidad en el actuar de los servidores públicos, porque finalmente este tipo de eventos, de programas sociales federales, que tiene una aplicación a nivel Local, se tiene que seguir entregando, tienen que seguir operando, por ejemplo, ya hay la disponibilidad presupuestal, el presupuesto ya se pagó, ya están muchas condiciones de los que dice que “no”, están ya surtidos los supuestos.

Puedo entender que en la institución no se tenga el calendario, lo que sí se tiene es programado este tipo de reuniones, y este tipo de reuniones, como nos los están informando, sí está rebasando, al menos para la mirada de la tutela preventiva, debe ser muy circunscrita en este sentido. Toda vez que nos están indicando que habrá reuniones de este tipo y, al advertirse, en la narración de los hechos, que participan servidores públicos ajenos a la ejecución del programa, la tutela preventiva se tendría que dictar para que se evite en este tipo de eventos, primero, hasta el tanto se resuelve el fondo, hacerlo de forma masiva, para ver cómo se va a interpretar; y segundo, que participen servidores públicos ajenos a la ejecución de los programas.

**Consejero Electoral Benito Nacif:** Creo que estamos de acuerdo en el no dictado de medidas cautelares en actos futuros de realización incierta, la incertidumbre siempre es relativa, hay rangos de probabilidad y, en este caso, lo que sabemos es que es altamente probable que ocurran reuniones donde se entreguen esta papelería de incorporación para nuevos beneficiarios de un programa social, como lo ha dejado claro la Consejera Favela, esas reuniones están previstas en las mismas normas que rigen el programa social.

La única razón por la cual les proponen que esto puede tener un efecto en la equidad de la contienda es por la presencia de funcionarios de elección popular locales en estas reuniones, que no sabemos si van a estar, si tienen programada su asistencia ni nada por el estilo, desde mi punto de vista, estas reuniones son legales, son públicas también, no son privadas y, no tenemos ningún indicio de que van a ser actos masivos, que es lo que expresamente prohíbe el criterio del Tribunal. Por todas esas razones yo estoy de acuerdo en declarar improcedentes estas medidas cautelares.

**Mtro. Carlos Ferrer:** He escuchado con mucha atención sus argumentos, sobre todo de la Consejera Zavala que además es experta en tutela preventiva, porque es la autora de la tesis que ha hecho referencia, entonces, el debate es siempre interesante en ese sentido con ella.

Primero, me parece que sí estamos ante hechos futuros de realización incierta, porque si bien está prevista la realización de este tipo de eventos, lo cierto es que está sujeto a una cuestión presupuestal y ciertamente pueden pasar muchas cosas como los lamentables acontecimientos del sismo pasado, en el que caso, que los recursos se tengan que destinar para otras cuestiones, es decir, puede ser que no se lleven a cabo estos eventos.

Segundo, me parece que se está partiendo del hecho justificado, de que aparentemente, bajo la apariencia del buen derecho, este tipo de reuniones son ilegales y por tanto, se justificaría el dictado de tutela preventiva.

Yo no estoy seguro que por sí mismo sea ilegal ese tipo de eventos, porque también coincido que son públicos; dos, porque la sola presencia de servidores públicos, habría que analizar en el fondo si es válido o no, porque el programa también permite esta presencia de servidores públicos, no estoy afirmando que se valga o no, en particular, quienes fueron y cómo fueron, es cuestión de fondo.

Las propias reglas de operación establecen en el Comité Técnico de Coordinación que está compuesto de servidores públicos del ámbito federal y estatal, el presidente municipal puede nombrar un enlace, habría que estudiar si la presencia de servidores públicos es válida o no es válida.

Tres. Me parece que la forma en que formula la petición de medida cautelar y a la que nos debemos sujetar es totalmente genérica y abierta, y es que se suspendan y que se abstengan de realizar, cualquier órgano de gobierno, este tipo de eventos, particularmente Prospera. Insisto, hechos futuros de realización incierta.

Y cuatro. Tutela preventiva sí, efectivamente, se ha avanzado, me parece, de manera atinada en ese sentido, pero también había un tema muy importante, en los precedentes había la sistematicidad. En el caso de gacetillas había una sistematicidad clara, que, en el caso concreto, no lo advierto, por todas estas razones, insistiría en que se aprobara el proyecto que se somete a consideración.

**Consejera Electoral Adriana Favela:** Lo que están solicitando “en el caso que nos ocupa esa autoridad debe decretar procedente las medidas cautelares suscitadas consistente en

prohibir se llevó a cabo en el Estado de Sonora y en todos los estados del país, cualquier acto masivo dentro de los programas sociales de cualquiera de los tres órdenes de gobierno, en especial el Programa Progresá, pues de lo contrario, implicaría la irresponsabilidad flagrante del órgano electoral de permitir la constante y perpetua violación de los cuerpos normativos.”

Desde mi punto de vista, la manera en que se realizó el evento, por sí mismo no está prohibida, de acuerdo con lo regla 4.1.2 del documento que les había mencionado anteriormente. Sí llama la atención, entonces, aunque haya sido un evento donde aparentemente asistieron 800 personas, que podríamos considerar masivo, realmente la propia regla que lo permite y se actuó conforme a eso. Entonces, en un estudio preliminar, yo no podría acompañar la propuesta de acceder a la tutela preventiva.

Me llama la atención la presencia del Presidente Municipal de Hermosillo, Sonora, en el evento, pero ese no es un argumento que el quejoso esté alegando para que se concedan las medidas cautelares en la tutela preventiva. Entonces, por eso no acompañaría esa propuesta y votaría a favor del proyecto.

**Consejera Electoral Pamela San Martín:** De las constancias que tenemos en el expediente están lo que las notas periodísticas dicen que fue las manifestaciones hechas en ese evento y las manifestaciones también tienen un sentido de atribuir el beneficio del programa social a un gobierno en particular, al Gobierno Federal y al Gobierno Local, diciendo, “acompañada por los secretarios tales, así como el alcalde, la coordinadora nacional de Prospera destacó que las acciones de este programa que impulsa el Presidente Peña Nieto se ligan a la preocupación de la gobernadora Claudia Pavlovich, de mejorar la calidad de vida de las familias sonorenses... El Secretario de Gobierno manifestó que este tipo de programas apoyan la instrucción de la Gobernadora Pavlovich para...”

El que haya un evento masivo, el que tenga manifestaciones que estén relacionadas con una administración en particular, no son mecanismos necesarios para la entrega de un programa social, el programa social es para atender necesidades sociales; y en el marco de un proceso electoral, lo que tenemos que garantizar es precisamente el cumplimiento de los principios, esto no es la forma para hacerlo.

Se dice que fue genérica la petición de medidas cautelares, no, fue muy clara: que se prohíba la realización de eventos, y si lo leen, dice “masivos”; no dice nada más de “eventos”, es de “eventos masivos” y eso es precisamente la parte que la propia tesis del Tribunal había establecido, y lo que me parece que es exactamente sobre lo que ameritaría un pronunciamiento de esta Comisión.

**Consejera Electoral Beatriz Claudia Zavala:** Manifestar, por como perfiló las cosas, que tendré un voto concurrente porque estoy de acuerdo, sólo en la parte donde se niega la tutela preventiva sobre eso me aparto, y pediría una votación separada.

**Consejera Electoral Adriana Favela:** Para que se tome la votación, haciendo las observaciones pertinentes.

**Mtro. Carlos Ferrer:** La propuesta del Proyecto se declararía improcedente la medida cautelar. Sometería a votación esta propuesta y posteriormente en lo particular sometería la propuesta de la Consejera Zavala de la tutela preventiva.

Se somete a votación la propuesta de declarar improcedente la medida cautelar conforme al Proyecto.

**Acuerdo:** Fue aprobado, en lo general, por unanimidad de votos de los Consejeros Electorales integrantes de la Comisión el proyecto de acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias, relativo al procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/MORENA/JL/SON/8/PEF/65/2018, que declara improcedente la solicitud de medidas cautelares.

Se somete a aprobación, en lo particular, la propuesta de declarar procedente la medida cautelar, bajo la tutela preventiva, en los términos que ha expresado la Consejera Zavala.

**Acuerdo:** Fue rechazada, en lo particular, por mayoría de dos votos en contra de los Consejeros Electorales, Dra. Adriana Margarita Favela Herrera y Dr. Benito Nacif Hernández, con el voto a favor de la Consejera Electoral Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez, integrantes de la Comisión; la propuesta de declarar procedente la solicitud de medidas cautelares, en modalidad de tutela preventiva.

**Consejera Electoral Adriana Favela:** Habiéndose agotado los asuntos listados en el orden del día, se da por concluida esta sesión.

#### Conclusión de la sesión

(Rúbricas)

**DRA. ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA  
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN**

**MTRA. BEATRIZ CLAUDIA  
ZAVALA PÉREZ  
CONSEJERA ELECTORAL**

**DR. BENITO NACIF  
HERNÁNDEZ  
CONSEJERO ELECTORAL**

**MTRO. CARLOS ALBERTO FERRER SILVA  
SECRETARIO TÉCNICO DE LA COMISIÓN-**