

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR LAS MEDIDAS CAUTELARES A QUE HUBIERE LUGAR, FORMULADA POR EL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA, DENTRO DEL CUADERNO AUXILIAR DE MEDIDAS CAUTELARES UT/SCG/CAMC/IEPCO/CG/1/2016.

Ciudad de México, a cuatro de marzo de dos mil dieciséis

ANTECEDENTES

I. DENUNCIA PRESENTADA ANTE LA AUTORIDAD ELECTORAL LOCAL.¹ El quince de febrero de dos mil dieciséis, Orlando Acevedo Cisneros, representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, presentó denuncia ante dicho Instituto en contra de José Antonio Estefan Garfias y Ángel Benjamín Robles Montoya, precandidatos a la gubernatura del estado de Oaxaca por el Partido de la Revolución Democrática y dicho instituto político.

Lo anterior ya que, a juicio del quejoso, a través de la difusión de promocionales en televisión alusivos a José Antonio Estefan Garfias y Ángel Benjamín Robles Montoya, precandidatos a la gubernatura del estado de Oaxaca por el Partido de la Revolución Democrática, se están realizando actos anticipados de campaña, además de que en dichos promocionales no se escucha de manera expresa que se identifiquen como de precampaña.

II. REMISIÓN DE LA DENUNCIA PRESENTADA ANTE LA AUTORIDAD ELECTORAL LOCAL A ESTE INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.² El dieciséis de febrero del año en curso, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, emitió un

¹ Visible a fojas 1-12 del cuadernillo citado al rubro.

² Visible a fojas 13-16 del cuadernillo citado al rubro.

acuerdo en el que ordenó remitir el escrito de queja antes mencionado a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, para que determinara lo conducente, toda vez que dicho Instituto Electoral Local consideró que la autoridad competente para conocer de la instrucción de la queja antes referida, por tratarse de materiales difundidos en televisión.

III. CONFLICTO COMPETENCIAL Y SOLICITUD DE INTERVENCIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.³ Mediante acuerdo de diecisiete de febrero de dos mil dieciséis, esta autoridad electoral nacional, después de un análisis integral al escrito de queja presentado por el representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, advirtió que la supuesta inequidad que genera la difusión de los spots denunciados deriva de que a juicio del denunciante, el contenido de dichos promocionales constituye actos anticipados de campaña al estar dirigidos a la ciudadanía en general, pues a su parecer, al transmitirse por televisión se escapa de la esfera interna de una elección intrapartidista a un cargo de elección popular.

Por tanto, consideró que el órgano competente para conocer de la presente queja, era el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, al tratarse de presuntos actos anticipados de campaña, dentro de un proceso electoral de índole local.

En este sentido, toda vez que el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, se declaró incompetente para resolver respecto a los presuntos actos anticipados de campaña denunciados por el quejoso, cuyo medio comisivo es la televisión; y, en atención a que este Instituto Nacional Electoral, también se consideró incompetente para conocer de tales hechos, se solicitó la intervención de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el fin de que definiera quién era la autoridad competente para conocer sobre los mismos.

³ Visible a fojas 33-52 del cuademillo citado al rubro.

IV. DETERMINACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO A LA COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS HECHOS DENUNCIADOS.⁴ El veintiséis de febrero de la presente anualidad, a través del Asunto General SUP-AG-23-2016 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó que el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca era competente para conocer y resolver la queja presentada por el representante del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General de dicho instituto en contra del Partido de la Revolución Democrática, José Antonio Estefan Garfias y Angel Benjamín Robles Montoya, por hechos presuntamente violatorios de la normativa electoral.

V. SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. El tres de marzo de dos mil dieciséis, se recibió vía correo electrónico en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, el oficio IEEPCO/CQD/409/2016, suscrito por el Secretario Ejecutivo del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, actuando como Secretario Técnico de la Comisión de Quejas y Denuncias del referido organismo público autónomo, a través del cual remitió el acuerdo de dos de marzo de la presente anualidad dictado por la mencionada Comisión, en la que en su punto OCTAVO determinó lo siguiente: “...**OCTAVO. MEDIDA CAUTELAR:** *Considerando que del escrito de queja presentado se desprende la solicitud de adoptar una medida cautelar, y previa valoración del contenido de los materiales denunciados, esta Comisión estima que existen elementos suficientes para la suspensión de los spots denunciados de los precandidatos Ángel Benjamín Robles Montoya y José Antonio Estefan Garfias, por no ajustarse a lo establecido en los artículos 211, numeral 3 y 227, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales...Y atendiendo lo dispuesto en la letra V, del capítulo IV de los “Lineamientos que establecen las Bases de coordinación y colaboración con los Organismos Públicos Locales Electorales para la organización de los Procesos Electorales” remítase al Maestro Carlos Alberto Ferrer Silva, Titular de la Unidad*

⁴ Visible a fojas 63-75 del cuademillo citado al rubro.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/CAMC/IEPCO/CG/1/2016

Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, a través de la cuenta de correo electrónico utce.cautelares@ine.mx, la presente solicitud de adopción de la medida cautelar...”

VI. RADICACIÓN Y APERTURA DE CUADERNO AUXILIAR DE MEDIDA CAUTELAR⁵. En esa misma fecha, se ordenó radicar el presente asunto con el número de expediente citado al rubro e integrar el cuaderno auxiliar para la atención de las medidas cautelares solicitadas por el instituto electoral local.

Asimismo, se ordenó requerir a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, proporcionara la siguiente información:

Diligencia	Oficio- Fecha de Notificación	Respuesta
<p>a) Informe única y exclusivamente si los promocionales (los cuales el quejoso no aportó la clave correspondiente) alusivos a José Antonio Estefan Garfias y Ángel Benjamín Robles Montoya, precandidatos a la gubernatura del estado de Oaxaca por el Partido de la Revolución Democrática, mismos que se anexan en medio magnético para su mayor identificación, fueron pautados por dicho instituto político para el proceso electoral del estado de Oaxaca, para ser difundidos en televisión y, en su caso, en radio.</p> <p>b) En caso de ser afirmativa su respuesta, sírvase indicar el periodo de vigencia en que fue solicitada la difusión de los promocionales de mérito, acompañando la documentación que acredite la petición;</p> <p>c) Indique si a la fecha fue solicitada la suspensión o sustitución de los promocionales materia del presente requerimiento;</p> <p>d) Mencione el tipo de pauta al que pertenecen tales materiales;</p> <p>e) Proporcione grabación en medio magnético de los promocionales citados en el presente requerimiento, y</p> <p>f) Rinda un informe detallado que contenga los días y horas en que los promocionales ya citados fueron difundidos, especificando el periodo de difusión, el número de impactos, los canales de televisión y emisoras de radio en que se hubiesen transmitido, sirviéndose acompañar la documentación que soporte la información requerida.</p>	<p>INE-UT/2168/2016⁶ 3/03/2016</p>	<p>INE/DEPPP/DE/DAI/0 904/2016⁷</p>

⁵ Visible a fojas 88-94 del cuadernillo citado al rubro.

⁶ Visible a foja 110 del cuadernillo citado al rubro.

⁷ Visible a fojas 154 y 155 del cuadernillo citado al rubro.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/CAMC/IEPCO/CG/1/2016

VII. PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES. Derivado del desahogo del requerimiento, el cuatro de marzo del presente año, 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.

VIII. SESIÓN DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS. El cuatro de marzo de la presente anualidad, la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto, celebró su Décima Tercera Sesión Extraordinaria urgente, en la que se discutió la procedencia de adoptar las medidas cautelares solicitadas, y:

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

PRIMERO. COMPETENCIA

La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, tratándose de propaganda en radio y televisión en asuntos de la competencia exclusiva de los Organismos Públicos Locales, en términos de lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, Base III, Apartado D, de la Constitución General; 459, párrafo 1, inciso b); 468, párrafo 4, y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 38, párrafos 1, fracción I, 2, 3 y 4; 40, párrafo 1; 43 y 44, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

Particularmente, tratándose de peticiones de medidas cautelares en radio y televisión puede decretarse su suspensión en coadyuvancia con las autoridades electorales locales, sirviendo de fundamento lo previsto en el artículo 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, además de lo asentado en la Jurisprudencia **23/2010**⁸, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial

⁸ 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 26 a 28.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/CAMC/IEPCO/CG/1/2016

de la Federación de rubro ***MEDIDAS CAUTELARES EN ELECCIONES LOCALES. CORRESPONDE DETERMINARLAS AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, TRATÁNDOSE DE PROPAGANDA DIFUNDIDA EN RADIO Y TELEVISIÓN.***

En este sentido, se encuentra el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la resolución de tres de marzo de dos mil diez, al resolver los autos del expediente SUP-CDC-13/2009, formado con motivo de la posible contradicción de criterios, entre lo sostenido por la Sala Regional correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, promovido por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco.

Por tanto, la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto Nacional Electoral, es competente para conocer sobre la procedencia o no de la solicitud de adopción de las medidas cautelares tratándose de violaciones a la normativa electoral de las entidades federativas, relacionados con radio y televisión, cuando la solicitud provenga de autoridades electorales locales, como ocurre en el presente caso.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

A. HECHOS

Los hechos denunciados en el presente cuaderno auxiliar, son los siguientes:

- Que a través de la difusión de promocionales en televisión alusivos a José Antonio Estefan Garfías y Ángel Benjamín Robles Montoya, precandidatos a la gubernatura del estado de Oaxaca por el Partido de la Revolución Democrática, se están realizando actos anticipados de campaña, además de que en dichos promocionales no se escucha de manera expresa que se identifiquen como de precampaña.

B. PRUEBAS

- Pruebas recabadas por la autoridad

Documentales públicas

1. Consistente en el oficio **INE/DEPPP/DE/DAI/0904/2016**,⁹ de tres de marzo del presente año, por medio del cual, el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto remite información relacionada con los promocionales identificados como *Multicultural* con clave RV00072-16 y *Pepe Toño* RV00096-16, versión televisión, pautados por el Partido de la Revolución Democrática, como parte de sus prerrogativas de acceso a la radio y la televisión para la precampaña del proceso electoral local en el estado de Oaxaca, según se detalla a continuación:

Al respecto le informo que los siguientes promocionales fueron pautados por el Partido de la Revolución Democrática, como parte de sus prerrogativas de acceso a la radio y la televisión para la precampaña local en el estado de Oaxaca, según se detalla a continuación:

Actor político	Número de Registro	Versión	Inicio transmisión	Última transmisión	Oficio inicio transmisión	Oficio fin transmisión
PRD	RV00072-16	Multicultural	07/02/2016	10/03/2016	PRD/CRTV/033/2016	PRD/CRTV/065/2016
PRD	RV00096-16	Pepe Toño TV	07/02/2016	10/03/2016	PRD/CRTV/033/2016	PRD/CRTV/065/2016

Adjunto al presente en medio magnético, los escritos con los que se solicitó la difusión o retiro de los promocionales señalados, según el caso, así como de los testigos de grabación respectivos.

Por último, respecto del reporte de monitoreo solicitado, le informo que una vez concluidos los ciclos de validación respectivos, se entregará en alcance al presente

Al referido oficio anexó un disco compacto que contiene el archivo del oficio PRD/CRTV/033/2016 de primero de febrero del año en curso, signado por el representante suplente del Partido de la Revolución Democrática ante el Comité

⁹ Visible a fojas 154 del cuadernillo citado al rubro.

de Radio y Televisión de este Instituto, a través del cual solicita la transmisión de los materiales denunciados.

De igual forma, anexo el oficio PRD/CRTV/065/2016 de tres de marzo de dos mil dieciséis, signado por el representante antes mencionado, a través del cual solicita la sustitución de los promocionales denunciados.

2. Acta circunstanciada de tres de marzo del año en curso,¹⁰ en la que se certificó el contenido de la página la página de Pautas para medios de comunicación de este Instituto, y en la que se observa que se encuentran listados los promocionales de televisión denunciados.

3. Acta circunstanciada de tres de marzo del año en curso,¹¹ en la que se hizo constar la búsqueda en internet respecto a las etapas del proceso electoral local que se desarrolla en el estado de Oaxaca, particularmente, a través del acuerdo IEEPCO-CG-11/2015 por el que se modifican diversos plazos en la etapa de preparación de las elecciones de gobernador del estado, diputados al Congreso y concejales a los Ayuntamientos por el régimen de partidos políticos, del proceso electoral ordinario 2015-2016.

Por cuanto hace a los medios de convicción anteriormente referidos, al tratarse de **documentales públicas**, en términos de lo establecido en los artículos 461, párrafo 3, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 22, párrafo 1, fracción I, inciso b), del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, tienen valor probatorio pleno.

Documentales privadas

1. Escrito¹² de tres de marzo de la presente anualidad, signado por el representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General de este Instituto, a través del cual informa que esa representación solicitó la sustitución de los promocionales denunciados, cuya transmisión inició el primero

¹⁰ Visible a fojas 104 y 105 del cuademillo citado al rubro.

¹¹ Visible a fojas 95-102 del cuademillo citado al rubro.

¹² Visible a fojas 116 a 122 del cuademillo citado al rubro.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/CAMC/IEPCO/CG/1/2016

de febrero de dos mil dieciséis, y **que debido a un lapsus calami**, se omitió su sustitución conforme al calendario de órdenes de transmisión correspondiente al periodo de acceso conjunto de precampaña, intercampaña y campaña del proceso electoral local que se celebra en el estado de Oaxaca.

El elemento de prueba antes señalado, tienen el carácter de **documental privada**, cuyo alcance probatorio se otorgará en términos de lo dispuesto en los artículos 461, párrafos 1 y 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 27, párrafos 1 y 3, del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Instituto.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

- ✓ Se encuentra acreditada la existencia y difusión de los materiales denunciados identificados como *Multicultural* con clave RV00072-16 y *Pepe Toño* RV00096-16, versión televisión, respectivamente.
- ✓ A través del oficio PRD/CRTV/033/2016, el representante suplente del Partido de la Revolución Democrática ante el Comité de Radio y Televisión de este Instituto solicitó la difusión de los materiales denunciados, durante el periodo de precampaña del proceso electoral local del estado de Oaxaca.
- ✓ Posteriormente, mediante oficio PRD/CRTV/065/2016, el representante antes señalado, solicitó que los materiales denunciados fueran sustituidos.
- ✓ A continuación se muestra el inicio y fin de la vigencia de los materiales objeto del presente procedimiento:

Actor político	Número de Registro	Versión	Inicio transmisión	Última transmisión	Oficio inicio transmisión	Oficio fin transmisión
PRD	RV00072-16	Multicultural	07/02/2016	10/03/2016	PRD/CRTV/033/2016	PRD/CRTV/065/2016
PRD	RV00096-16	Pepe Toño TV	07/02/2016	10/03/2016	PRD/CRTV/033/2016	PRD/CRTV/065/2016

- ✓ Por tanto, los promocionales denunciados aún se siguen difundiendo.
- ✓ Al día de hoy nos encontramos en la etapa de intercampaña del proceso electoral local del estado de Oaxaca para elegir gobernador.

TERCERO. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL QUEJOSO

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* —apariciencia 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.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/CAMC/IEPCO/CG/1/2016

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 tesis de Jurisprudencia 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.¹³

Conforme a la apariencia del buen derecho, podrá decretarse una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el sumario, se desprenda la presunta conculcación a alguna disposición de carácter electoral; esto, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.





ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

En primer término, cabe señalar que la difusión de los promocionales intitulados como *Multicultural* con clave RV00072-16 y *Pepe Toño* RV00096-16, versión televisión, fue ordenada por el Partido de la Revolución Democrática ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, como parte de sus prerrogativas de acceso a la radio y la televisión a la que tiene derecho dicho instituto político para el periodo de precampaña que se celebra actualmente en el estado de Oaxaca.

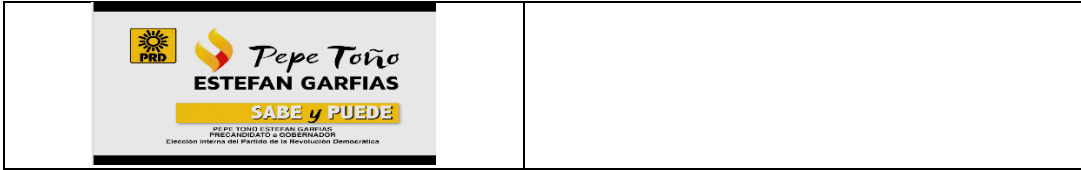
¹³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.

En este contexto, la pretensión del Organismo Público Autónomo de Oaxaca es que esta autoridad administrativa electoral nacional ordene el cese de la transmisión de los promocionales denunciados, derivado de que a través de la difusión de promocionales en televisión alusivos a José Antonio Estefan Garfias y Ángel Benjamín Robles Montoya, precandidatos a la gubernatura del estado de Oaxaca por el Partido de la Revolución Democrática, se están realizando actos anticipados de campaña, además de que en dichos promocionales no se escucha de manera expresa que se identifiquen como de precampaña.

En este sentido, para poder determinar la procedencia o improcedencia de las medidas cautelares solicitadas, esta autoridad electoral considera oportuno realizar la descripción de los materiales denunciados, mismos que son del tenor siguiente:

Pepe Toño TV (RV00096-16)	
	<p>Voz Pepe Toño Estefan Garfias: Soy Pepe Toño Estefan Garfias. Desde muy joven conozco la lucha de todos los oaxaqueños para salir adelante.</p> <p>Como niño y como adolescente tuve el privilegio de ayudar a mis padres en su negocio en el mercado.</p> <p>Desde entonces sentí el deseo de prepararme para contribuir con mi esfuerzo a la construcción de un Oaxaca mejor.</p> <p>Por eso, con tu confianza seré el candidato a Gobernador en el estado de Oaxaca por el PRD.</p> <p>Voz Hombre: Pepe Toño Estefan Grafias Sabe y Puede.</p>
	
	
	

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-17/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/CAMC/IEPCO/CG/1/2016



Multicultural (RV00072-16)	
	<p>Voz. Hombre 1: ¡Unir Oaxaca!</p> <p>Voz Mujer 1: ¡Unir Oaxaca!</p>
	<p>Voz. Hombre 2: ¡Unir Oaxaca!</p> <p>Voz Mujer 2: ¡Unir Oaxaca!</p>
	<p>Voz. Hombre 3: ¡Unir Oaxaca!</p> <p>Voz. Hombre 4: ¡Unir Oaxaca!</p>

Multicultural (RV00072-16)	
	<p>Voz de Benjamín Robles: <i>¡Unir Oaxaca!, ¡sí! juntos vamos a unir Oaxaca</i></p>

De la descripción del material denunciado, se observan en esencia las siguientes características:

- a) Se trata de propaganda alusiva a José Antonio Estefan Garfias y Ángel Benjamín Robles Montoya, como precandidatos a gobernador de Oaxaca del Partido de la Revolución Democrática, respectivamente.
- b) El promocional identificado como *Multicultural* con clave RV00072-16 refiere a temas vinculados a fortalecer los valores de los oaxaqueños y unir y modernizar Oaxaca.
- c) El promocional identificado como *Pepe Toño* RV00096-16 refiere a que dicho precandidato desde joven conoce la lucha de los oaxaqueños para salir adelante, que quiere construir un Oaxaca mejor, por ello es que quiere ser candidato a gobernador de la referida entidad federativa.
- d) En los promocionales de televisión se advierte que la propaganda está dirigida a militantes y simpatizantes del Partido de la Revolución Democrática.
- e) En ambos promocionales difundidos en televisión se observa plenamente la leyenda *Precandidato*

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/CAMC/IEPCO/CG/1/2016

Este órgano colegiado estima **PROCEDENTE** la solicitud de adoptar medidas cautelares, atento a las siguientes consideraciones.

En principio, debe considerarse que el denunciante basa esencialmente sus argumentos en el hecho de que, a través de la difusión de promocionales en televisión alusivos a José Antonio Estefan Garfias y Ángel Benjamín Robles Montoya, precandidatos a la gubernatura del estado de Oaxaca por el Partido de la Revolución Democrática, se están realizando actos anticipados de campaña, además de que en dichos promocionales no se escucha de manera expresa que se identifiquen como de precampaña.

No obstante lo anterior, debe señalarse que, en atención a que del análisis al contenido de los promocionales denunciados, esta autoridad observa que están vinculados con la etapa de precampaña del proceso electoral local del estado de Oaxaca, y que de conformidad con el acuerdo IEEPCO-CG-11/2015, por el que se modifican diversos plazos en la etapa de preparación de las elecciones de gobernador del estado, diputados al Congreso y concejales a los Ayuntamientos por el régimen de partidos políticos, del proceso electoral ordinario 2015-2016, la etapa de precampaña para la elección de gobernador, comprendió del 26 de enero al 24 de febrero de la presente anualidad; es decir, al día de hoy ha fenecido dicha etapa, por lo que, resulta incuestionable la procedencia de la adopción de la medida cautelar solicitada, en atención a que los promocionales denunciados se están difundiendo en la etapa de intercampañas.

Al respecto, de acuerdo con el artículo 5, párrafo 1, fracción III, inciso g), del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral del Instituto Nacional Electoral, la intercampaña es el periodo que transcurre del día siguiente en que concluyen las precampañas hasta el día anterior al inicio de las campañas correspondientes.

En el caso, la etapa de precampaña para la elección de gobernador concluyó el pasado veinticuatro de febrero.

Por otra parte, de conformidad con el acuerdo IEEPCO-CG-11/2015, antes referido la etapa de campaña inicia el tres de abril de dos mil dieciséis.

Por tanto, la intercampaña para la elección de gobernador transcurre del veinticinco de febrero al dos de abril de la presente anualidad.

Por lo que resulta inconcuso que al día de hoy, está en curso el periodo de intercampaña.

En cuanto al contenido que deben tener los promocionales de los partidos políticos, en este periodo, cabe destacar las disposiciones normativas siguientes:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41, apartado A, inciso a):

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establecen las leyes:

*A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el periodo comprendido **entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas**, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a **la difusión de los mensajes genéricos de los partidos políticos**, conforme a lo que establezca la ley;*

...

Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral

Artículo 37.

De los contenidos de los mensajes.

...

2. Durante el periodo de intercampaña, los mensajes genéricos de los partidos políticos tendrán carácter meramente informativo y serán transmitidos de acuerdo a la pauta que apruebe el Comité.

...

Énfasis añadido.

Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el estado de Oaxaca

Artículo 111

Para fines electorales, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la Entidad. Los tiempos

Artículo 114

1. Los mensajes de precampaña y campaña de los partidos políticos serán transmitidos de acuerdo a la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, a propuesta del Instituto.

2. Cada partido decidirá libremente la asignación, entre las precampañas y campañas que comprenda cada proceso electoral, de los mensajes de propaganda electoral a que tenga derecho. Los partidos deberán informar oportunamente al Instituto sus decisiones al respecto, a fin de que éste disponga lo conducente.

Como se advierte, constituye un imperativo constitucional el que el contenido de los mensajes de los partidos políticos durante el tiempo que transcurra entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, deberá ser de carácter genérico.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/CAMC/IEPCO/CG/1/2016

Por su parte, el reglamento de la materia establece que los mensajes genéricos que los partidos políticos deben difundir en el periodo de intercampaña, deben ser de carácter informativo.

En consecuencia, en los mensajes genéricos se debe excluir cualquier contenido propagandístico o de naturaleza proselitista, propio de las campañas electorales.

En este sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación de clave SUP-RAP-163/2014, SUP-RAP-170/2014 y SUP-RAP-184/2014, ACUMULADOS, estableció de manera categórica que:

Resulta pertinente tener presente que el periodo denominado de intercampaña se sitúa, cronológicamente, entre el fin de la etapa de precampaña y el inicio de la etapa de campaña electoral.

*Durante el periodo de intercampaña **está prohibido el proselitismo electoral**, de ahí que los institutos políticos deban difundir **exclusivamente promocionales genéricos**.*

Énfasis añadido.

Como se evidencia, la máxima autoridad jurisdiccional interpreta que la obligación de difundir promocionales genéricos, es correlativa a la prohibición de realizar proselitismo electoral durante el periodo de intercampaña.

En ese sentido, los mensajes que los partidos políticos difundan en el periodo de intercampañas, **no** deben incluir elementos relacionados de manera directa con **ninguna precandidatura, ni candidatura a cargo de elección popular**, porque ello no corresponde al periodo de intercampaña.

Atento a lo anterior, se considera que los mensajes denunciados, bajo la apariencia del buen derecho, contravienen lo dispuesto en el artículo 37, párrafo 2, del Reglamento de Radio y Televisión en materia electoral -referente a que los

mensajes genéricos de los partidos políticos en el periodo de intercampaña, deberán ser de carácter informativo.

Como se advierte, el contenido de los spots que nos ocupan, lejos de emitir un mensaje propiamente informativo, incluye elementos propios del periodo de precampaña, en tanto que, de manera destacada, alude clara y directamente a las precandidaturas a gobernador de Oaxaca de José Antonio Estefan Garfias y Ángel Benjamín Robles Montoya, por el Partido de la Revolución Democrática.

En ese contexto, la difusión de los promocionales que se analizan, en el periodo de intercampañas podría resultar, en apariencia del buen derecho, potencialmente infractora de la norma electoral; en consecuencia, a fin de evitar daños irreversibles y la posible vulneración de los principios rectores del proceso electoral en curso, esta Comisión declara **procedente** el otorgamiento de la medida cautelar.

En atención a las consideraciones vertidas en este apartado, lo procedente es ordenar:

- a) A las concesionarias de radio y televisión que estén en el supuesto del presente Acuerdo que de manera inmediata (en un plazo que no podrá exceder las veinticuatro horas contadas a partir de la notificación de esta determinación), suspendan la difusión de los promocionales materia del presente Acuerdo.
- b) Al Partido de la Revolución Democrática, para que en el término de seis horas contadas a partir de la notificación de esta determinación, sustituya ante la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral los materiales denunciados, o ratifique la sustitución realizada mediante oficio de tres de marzo de la presente anualidad, para lo cual se instruye a la Dirección Ejecutiva referida a que de inmediato realice la notificación correspondiente.
- c) A la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, realice las acciones necesarias tendentes a notificar el contenido

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/CAMC/IEPCO/CG/1/2016

del presente acuerdo a los concesionarios de radio y televisión con audiencia en el estado de Oaxaca que difundan los materiales objeto de la presente medida cautelar, así como retirar del portal de internet de este Instituto Nacional Electoral la información relativa a los promocionales denunciados, de manera inmediata.

- d) A la misma Dirección Ejecutiva, a efecto de que a partir de la aprobación del presente acuerdo y hasta que transcurran setenta y dos horas sin que se detecte la difusión de los materiales denunciados, informe cada cuarenta y ocho horas tanto a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, como a los integrantes de esta Comisión de las detecciones que realice a través del Sistema Integral de Verificación y Monitoreo, de los promocionales que fueron materia del presente Acuerdo, con el propósito de, entre otras cuestiones, verificar el cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas
- e) 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.

CUARTO. 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 **procedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas, con relación a la difusión de los promocionales de televisión intitulados como *Multicultural* con clave RV00072-16 y *Pepe Toño* RV00096-16, versión televisión, respectivamente, en términos de los razonamientos expuestos en el considerando **TERCERO**.

SEGUNDO. En apego a lo manifestado en el considerando **TERCERO** se ordena a las concesionarias de radio y televisión que estén en el supuesto del presente Acuerdo que **de manera inmediata** (en un plazo que no podrá exceder las veinticuatro horas contadas a partir de la notificación de esta determinación), suspendan la difusión de los promocionales denominados *Multicultural* con clave RV00072-16 y *Pepe Toño* RV00096-16, versión televisión, respectivamente.

TERCERO. En apego a lo manifestado en el considerando **TERCERO**, se ordena al Partido de la Revolución Democrática, que en el término de **seis horas** contadas a partir de la notificación de esta determinación, ratifique o sustituya ante la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral de los promocionales denominados *Multicultural* con clave RV00072-16 y *Pepe Toño* RV00096-16, versión televisión, respectivamente, así como cualquier otro de similares características y/o con el contenido de la imagen de José Antonio Estefan Garfias y Ángel Benjamín Robles Montoya, requiriéndole además, envíe prueba del cumplimiento de la presente resolución, a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en un plazo no mayor a veinticuatro horas siguientes a su realización, apercibiéndole que en caso de no llevar a cabo la sustitución, la misma será efectuada por la autoridad competente, conforme a lo previsto en el artículo 65 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/CAMC/IEPCO/CG/1/2016

CUARTO. Se instruye a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, realice las acciones necesarias tendentes a notificar el contenido del presente acuerdo a los concesionarios de radio y televisión con audiencia en el estado de Oaxaca, así como al Partido de la Revolución Democrática para los efectos del punto resolutivo anterior, y que informe a los integrantes de esta Comisión las medidas realizadas con dicho fin y sus resultados, así como retirar del portal de internet de este Instituto Nacional Electoral la información relativa a los spots denunciados, de manera inmediata.

QUINTO. Se instruye al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto que a partir de la aprobación del presente acuerdo y hasta que transcurran setenta y dos horas sin que se detecte la difusión de los materiales denunciados, informe cada cuarenta y ocho horas tanto a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, como a los integrantes de esta Comisión de las detecciones que realice a través del Sistema Integral de Verificación y Monitoreo, de los promocionales que fueron materia del presente Acuerdo, con el propósito de, entre otras cuestiones, verificar el cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas.

SEXTO. 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.

SÉPTIMO. En términos del considerando **CUARTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, atento a lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-17/2016

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/CAMC/IEPCO/CG/1/2016

El presente Acuerdo fue aprobado en la Décima Tercera Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el cuatro de marzo del presente año, por unanimidad de votos de los Consejeros Electorales Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, y de la Presidenta de la Comisión Maestra Adriana Margarita Favela Herrera.

**CONSEJERA ELECTORAL Y PRESIDENTA DE LA
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

MAESTRA ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA