

## ACUERDO ACQyD-INE-91/2016

### COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/AGS/123/2016

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRI/JL/AGS/123/2016, POR LA SUPUESTA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL EN PERIODO PROHIBIDO Y PROMOCIÓN PERSONALIZADA DE SERVIDORES PÚBLICOS, ATRIBUIBLE A JUAN ANTONIO MARTÍN DEL CAMPO MARTÍN DEL CAMPO, PRESIDENTE MUNICIPAL DE AGUASCALIENTES.**

Ciudad de México, a 26 de mayo de 2016

#### ANTECEDENTES

**I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.**<sup>1</sup> El veinticuatro de mayo de dos mil dieciséis, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, escrito de queja signado por Fidel Arteaga Solorio, representante suplente del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en el estado de Aguascalientes, derivado de las declaraciones realizadas por Juan Antonio Martín del Campo, Presidente Municipal de Aguascalientes, el veintiuno de abril del año en curso, en el programa radiofónico denominado *Infolinea*, que a juicio del quejoso, constituye difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, ya que tienen un fin proselitista que busca beneficiar al Partido Acción Nacional, transgrediendo los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral. Asimismo, que con las referidas declaraciones, el citado servidor público, realiza promoción personalizada.

**II. RADICACIÓN, RESERVA DE ADMISIÓN, ASÍ COMO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES E INVESTIGACIÓN PRELIMINAR.**<sup>2</sup> El mismo día, se acordó radicar la queja antes referida, reservándose su admisión hasta en tanto se culminara la etapa de investigación preliminar que esta autoridad administrativa electoral nacional llevara a cabo; en cuanto a la petición de medidas cautelares, se reservó la determinación atinente hasta que se definiera la admisión de la queja.

---

<sup>1</sup> Visible a fojas 1 a 17 del expediente.

<sup>2</sup> Visible a fojas 18 a 26 del expediente.

## ACUERDO ACQyD-INE-91/2016

### COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/AGS/123/2016

Asimismo, se ordenó requerir al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto; a la estación de radio *La Mexicana*, 91.3 FM, del grupo radiofónico Radio Universal, a través de su representante legal, así como al locutor del programa *Infolinea*, transmitido en la estación de referencia, diversa información necesaria para el dictado de la presente solicitud de medida cautelar,

**III. ADMISIÓN Y PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES.**<sup>3</sup> El veinticinco de mayo del presente año, se dictó acuerdo por el que, tomando en consideración la información recabada, se ordenó admitir a trámite la queja y se reservó acordar lo conducente respecto al emplazamiento hasta en tanto se culminara con la investigación respectiva.

Además, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares formulada por la autoridad sustanciadora, a la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

### CONSIDERANDO

#### PRIMERO. COMPETENCIA

La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, Base III, Apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y párrafo 3, así como 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, inciso c), y 38, párrafo 1, fracción I, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, los cuales prevén que las únicas autoridades para dictar u ordenar medidas cautelares son el Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, por la presunta conculcación de los dispositivos constitucionales y legales que rigen la materia electoral.

Los hechos denunciados versan sobre la posible violación a lo establecido en los artículos 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos

---

<sup>3</sup> Visible a fojas 32 a 35 del expediente.

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/AGS/123/2016**

Mexicanos, y 449, párrafo 1, incisos b, d) y f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que actualiza la competencia de este órgano colegiado para conocer de la solicitud de medidas cautelares.

Lo anterior es así, porque el Instituto Nacional Electoral es la única autoridad 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, siendo que le corresponde investigar, mediante procedimientos expeditos, las infracciones a la normativa electoral en materia de radio y/o televisión, incluyendo las quejas sobre propaganda gubernamental, violación prevista en los artículos 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 449, párrafo 1, incisos b, d) y f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia **25/2010**<sup>4</sup> emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

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

---

<sup>4</sup> Visible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 32 a 34.

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/AGS/123/2016**

*procedimiento sancionador y, en su caso, imponer la sanción correspondiente; en estos casos, el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de sus atribuciones, a través de la Comisión de Quejas y Denuncias, se coordina con la autoridad local exclusivamente para conocer y resolver sobre la petición de medidas cautelares, en cuanto a la transmisión de propaganda en radio y televisión.*

**[Énfasis añadido]**

**SEGUNDO. HECHOS Y PRUEBAS**

Los hechos denunciados consisten esencialmente en lo siguiente:

- La probable difusión de propaganda gubernamental, derivado de las declaraciones realizadas el veintiuno de abril del año en curso, por parte de Juan Antonio Martín del Campo, Presidente Municipal de Aguascalientes, en el programa radiofónico denominado *Infolinea*, en periodo prohibido, ya que tienen un fin proselitista que busca beneficiar al Partido Acción Nacional, transgrediendo los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral. Asimismo, que con las referidas declaraciones, el citado servidor público, realiza promoción personalizada.

**PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD**

I. Oficio **INE/DEPPP/DE/DAI/2274/2016**,<sup>5</sup> signado por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, por el que manifestó lo siguiente:

*Por este medio, desahogo el requerimiento formulado en el expediente citado al rubro en los siguientes términos:*

*Anexo al presente documento encontrará el testigo de grabación del programa denominado "INFOLÍNEA" con cobertura en el estado de Aguascalientes, correspondiente al 21 de abril de 2016, en el horario solicitado.*

*A continuación se muestran los datos respecto del domicilio y representación legal de la emisora XHPLA-FM 91.3, para su eventual localización:*

---

<sup>5</sup> Visible a fojas 30 y 31 del expediente.

## ACUERDO ACQyD-INE-91/2016

### COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/AGS/123/2016

<b>Nombre del concesionario / permisionario</b>	<b>Siglas</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Representante legal</b>	<b>Dirección</b>
Radio Libertad, S.A. de C.V.	XHPLA-FM	91.3	C. Agustín Morales Padilla	Republica de Ecuador # 306, Fraccionamiento o las Américas, Aguascalientes, Ags. C.P. 20230

El elemento de prueba antes referido tiene valor probatorio pleno, al tratarse de **documental pública** emitida por autoridad competente en ejercicio de sus funciones, y cuyo contenido o veracidad no está puesta en duda por elemento diverso, en términos de lo previsto en los artículos 461, párrafo 3, inciso a), y 462, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 22, párrafo 1, fracción I, inciso a), y 27, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias; mismo valor probatorio corresponde a los testigos de grabación, conforme a lo sostenido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Jurisprudencia **24/2010**,<sup>6</sup> de rubro **MONITOREO DE RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TESTIGOS DE GRABACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENEN, POR REGLA, VALOR PROBATORIO PLENO.**

#### CONCLUSIONES PRELIMINARES:

De las constancias de autos, se desprende lo siguiente:

- De la información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, en específico, de los testigos de grabación, se encuentra acreditada la existencia y contenido del material denunciado.

#### 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:

<sup>6</sup> Consultable en la dirección electrónica <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=24/2010&tpoBusqueda=S&sWord=24/2010>

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/AGS/123/2016

- 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.

Así, 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.

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

Ahora bien, 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,

## **ACUERDO ACQyD-INE-91/2016**

### **COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/AGS/123/2016**

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.

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/AGS/123/2016**

Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia **21/98**<sup>7</sup> emitida por el 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.*

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.

**CUARTO. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.**

El quejoso aduce que el 21 de abril de la presente anualidad, en el programa denominado INFOLINEA, que se transmite en la estación de radio LA MEXICANA,

---

<sup>7</sup> [J] P./J. 21/98 Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18, No. Registro 196727.



## ACUERDO ACQyD-INE-91/2016

### COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/AGS/123/2016

de la emisora XHPLA-FM 91.3, que conduce el locutor José Luis Morales Peña, se entrevistó al Presidente Municipal de Aguascalientes, Juan Antonio Martín del Campo, y que las declaraciones que dicho servidor público realizó, constituyen propaganda gubernamental presentada como información periodística, respecto de obra pública promoviendo a su persona y al Partido Acción Nacional del cual emana; lo cual según el quejoso está prohibido en periodo de campaña, por lo que violenta los principios de equidad e imparcialidad en la contienda que se desarrolla en el estado de Aguascalientes.

En mérito de lo anterior, el denunciante solicitó como medida cautelar que se prohíban las entrevistas al alcalde del municipio de Aguascalientes que constituyan difusión de propaganda gubernamental disfrazada de entrevistas radiofónicas.

#### **A) HECHOS CONSUMADOS**

Conforme a lo argumentado por el quejoso, se obtuvo que la entrevista que denuncia fue transmitida en día cierto y pasado, lo cual quedó acreditado con la información remitida por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, la cual se resume en el apartado titulado *Conclusiones PRELIMINARES* del presente acuerdo.

Por ello, para efectos del dictado de la presente determinación, válidamente puede afirmarse que la conducta materia de análisis se refieren a hechos ya acontecidos o consumado, los cuales resultan de imposible reparación, entendiéndose como tales aquellos cuyos efectos no pueden retrotraerse y que sean materialmente imposibles de restituir al estado en que se encontraban antes de que ocurrieran los actos denunciados.

A mayor abundamiento, debe decirse que el dictado de las medidas cautelares no puede realizarse sobre hechos consumados, pues como se expuso con antelación, su determinación y justificación se encuentra en lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen la materia electoral; lo cual no sería posible analizar sobre la base de hechos que ya no acontecen.

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/AGS/123/2016**

De conformidad con lo establecido en el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, la solicitud de adoptar medidas cautelares será notoriamente improcedente, cuando del análisis de los hechos o de la investigación preliminar, se observe que se trata de **actos consumados**, irreparables o futuros de realización incierta.

En conclusión, respecto de la difusión de la entrevista materia de denuncia, el pasado 21 de abril del año en curso, por tratarse de hechos consumados, la solicitud de medida cautelar deviene en **improcedente**.

**B) TUTELA PREVENTIVA**

En relación con la figura de la tutela preventiva, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha aceptado su aplicación, partiendo de la base de que el justiciable merece una amplia protección y garantía de sus derechos, la cual debe guardar correspondencia con los instrumentos procesales de forma tal, que no se constituyen en obstáculos para su protección y garantía, se estima que éste tiene derecho a que el órgano del Estado que conoce de su petición, le brinde una tutela que resulte adecuada para solucionar o prevenir en forma real y oportuna los diferentes tipos de conflictos.

En esa línea, se habla de la tutela diferenciada como un derecho del justiciable frente al Estado, a fin de dotar de efectividad al proceso, para alcanzar la correspondencia exacta entre el derecho sustantivo y los instrumentos procesales.

Las manifestaciones de este tipo de tutela son de dos tipos: en cuanto a su contenido, la tutela puede ser específica o resarcitoria y por su oportunidad preventiva o represiva.

La tutela represiva se refiere a los mecanismos que tienen por función eliminar los obstáculos que impiden la satisfacción del derecho lesionado que aún se mantiene o satisfacer el interés que reemplaza al original. En cambio, la tutela preventiva está relacionada con los mecanismos que tienen por función eliminar el peligro de que se lesione el interés original o el peligro de que esta lesión no pueda ser remediada.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Algunos procesalistas contemporáneos coinciden que Calamandrei ya reconocía la tutela preventiva, cuando postulaba que la tutela jurisdiccional no solo tenía como finalidad eliminar a posteriori el daño producido por la lesión de un derecho, sino evitar a priori el daño que podría derivar de la lesión de un derecho de la que existe la amenaza todavía no culminada.

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/AGS/123/2016**

La tutela preventiva se dirige a la prevención de los daños. Se busca que quien potencialmente puede causar un daño se abstenga de realizar una conducta que a la postre puede resultar ilícita o que dicha persona adopte algún tipo de precaución que disipe el riesgo de que el daño se produzca.

Se pide un comportamiento específico respecto a una obligación que ha sido incumplida, pero que no ha causado daño aún. De manera cautelar se solicita la prevención de un daño inminente.

La tutela preventiva consiste no sólo en abstenerse de realizar una conducta o comportamiento que cause daño, sino en adoptar las medidas de precaución necesarias para que ese daño no se genere. No tiene el carácter sancionatorio, pues busca prevenir una actividad que a la postre puede resultar ilícita, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida.

Esta figura se concibe como una tutela contra el peligro de práctica, de continuación o de repetición del ilícito. Es para prevenir el ilícito, entendido como un acto contrario a una norma regulativa de mandato,<sup>9</sup> esto es, la acción o conducta (activa o de omisión) susceptible de ser calificada como obligatoria o prohibida. La norma que regula el mandato (regla o principio) es la que le da el calificativo de obligatorio o prohibido.

Lo anterior, encuentra sustento en la Jurisprudencia **14/2015**,<sup>10</sup> del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro y texto siguientes:

**MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.**- *La protección progresiva del derecho a la tutela judicial efectiva y el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos, atendiendo a lo previsto en los artículos 1º, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica la obligación de garantizar la más amplia protección de los derechos humanos que incluya su protección preventiva en la mayor medida posible, de forma tal que los instrumentos procesales se constituyan en mecanismos efectivos para el respeto y salvaguarda de tales derechos. Las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, al constituir medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo, y tutelar directamente el cumplimiento a los*

<sup>9</sup> Descrito en esos términos por Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero. Cfr. ATIENZA, Manuel y RUIZ MANERO, Juan. Ilícitos atípicos. Sobre el abuso del derecho, el fraude a la ley y la desviación del poder. Madrid, Trotta, 2000).

<sup>10</sup> Consultable en la dirección electrónica:

<http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=14/2015&tpoBusqueda=S&sWord=Tutela.preventiva>

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/AGS/123/2016

*mandatos (obligaciones o prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo, ya que siguen manteniendo, en términos generales, los mismos presupuestos, la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, proporcionalidad y, en su caso, indemnización, pero comprendidos de manera diferente, pues la apariencia del buen derecho ya no se relaciona con la existencia de un derecho individual, sino con la protección y garantía de derechos fundamentales y con los valores y principios reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales, y con la prevención de su posible vulneración. Lo anterior encuentra sustento en la doctrina procesal contemporánea que concibe a la tutela diferenciada como un derecho del justiciable frente al Estado a que le sea brindada una protección adecuada y efectiva para solucionar o prevenir de manera real y oportuna cualquier controversia y, asimismo, a la tutela preventiva, como una manifestación de la primera que se dirige a la prevención de los daños, en tanto que exige a las autoridades la adopción de los mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas que a la postre puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida. Así, la tutela preventiva se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.*

**ANÁLISIS DEL CASO**

El quejoso solicitó como medida cautelar, se prohíban las entrevistas relacionadas con el Alcalde del municipio de Aguascalientes, pues según su dicho, de manera sistemática y reiterada se violentan los principios constitucionales consagrados en el artículo 134 de nuestra carta magna.

Ahora bien, el contenido de la entrevista denunciada, es el siguiente:

Entrevista del 21 de abril de 2016 9:00 horas
(...)
<b>José Luis Morales, conductor del programa:</b> Nueve en punto. Mi querido Toño Martín del Campo, señor Presidente, ¿Cómo estás?

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/AGS/123/2016

**Juan Antonio Martín del Campo:** *Hola Pepe ¿cómo estás?, muy bien, con el gusto de saludarte y saludar por supuesto a tu gran público, y bueno...*

**José Luis Morales, conductor del programa:** *Siempre te toca en la polémica, en el ojo del huracán.*

**Juan Antonio Martín del Campo:** *La polémica ¡hombre!, bueno ahorita con artistas, e igual ahora, ahora, con la polémica de lo que es el Tercer Anillo que por ahí se comentó, primero quiero aclarar una cosa, yo no prometí, ojo, y pueden checar grabaciones, lo que es el Tercer Anillo le corresponde una parte a Gobierno del Estado y otra parte más bien al Gobierno Federal, a la SCT, lo que sí hicimos como Gobierno Municipal es hacer una parte del Tercer Anillo en la parte oriente que estaba muy dañada, esa sí la rehabilitamos nosotros con concreto hidráulico y teníamos efectivamente, un proyecto en la parte sur que también está muy dañada que es de la salida a México hasta Av. de Los Maestros, toda esa parte que está realmente intransitable, así textualmente, ahí teníamos el proyecto, ya lo habían autorizado a través de la federación, y simple y sencillamente en los recortes que ha habido de lo que es el presupuesto nos dijeron, ese proyecto va para atrás, no hay, entonces, nos quitaron ese al igual que otros proyectos que ya teníamos considerados como Juan Pablo II que ya estaba ingresado, como Héroe de Nacozari en su parte sur, y Héroe Inmortal, entonces, son proyectos que ya ahorita es muy difícil que se puedan llevar a cabo, que fue lo que comentó el secretario de Obras Públicas,*

**José Luis Morales, conductor del programa:** *entonces no fue promesa de campaña*

**Juan Antonio Martín del Campo:** *No fue promesa de campaña de un servidor, es más, ni siquiera tomamos el tema, fijate bien, en mi campaña ni siquiera tomamos en cuenta lo que fueron las calles, y creo que es algo que hemos hecho más, sin embargo he visto la necesidad de poder estar mejorando la infraestructura, ¿Por qué? porque recuerdo muy bien mi primer acción como Presidente Municipal, fue estar en la Secretaría de Obras Públicas dando el banderazo de salida a cuadrillas para que repararan pues calles y avenidas reparando todos los baches, ahí están algunas imágenes de cómo recibimos este gobierno municipal, pero yo no quiero entrar en polémica, yo siempre he dicho y siempre lo seguiré diciendo, yo tengo que ver hacia adelante, qué es lo mejor para Aguascalientes y a eso tenemos que apostarle.*

*Y ahora como se dice, no venía preparado pero, bueno, ahorita se comentó, es que ya en todos los ricos, ¡Ay caray!, fijate que mi gobierno no se ha caracterizado por eso, mi gobierno se ha caracterizado por...*

**José Luis Morales, conductor del programa:** *Da la impresión Toño y lo decíamos, hace un momento en el programa, entras a los Bosques, se ven muy bonitas las calles,*

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/AGS/123/2016**

**Juan Antonio Martín del Campo:** Yo te voy a decir una cosa Pepe

**José Luis Morales, conductor del programa:** A ver, acláralo, ¿sólo se ha metido concreto en lugares donde viven ricos como Jardines o los Bosques?

**Juan Antonio Martín del Campo:** No, no Pepe, es más, por ejemplo, la Herradura, años desde que se hizo nunca se había hecho absolutamente nada, nosotros entramos y rehabilitamos toda la red de agua potable, alcantarillado, todo de lo que es el fraccionamiento, y ahorita se está poniendo lo que es concreto, un concreto especial, porque es empedrado y lo que es concreto, colonias que tenían años sin hacerse absolutamente nada.

Pero estamos entrando en toda la zona de lo que es el municipio, en el norte, sur, oriente, poniente, en el centro, te puedo dar un ejemplo, Pericos, Pericos el otro año entregamos seis calles, en este año, entregamos ya 9 calles y vamos a hacer otras calles más, nos quedan 4 calles nada más para terminar una parte de lo que es Pericos y todo se está haciendo con concreto hidráulico.

Hicimos varias calles en Norias de Paso Hondo y Norias de Ojocaliente, salida a San Luis, hicimos varias calles en Pocitos, en la parte norte, y en diferentes puntos de nuestra ciudad, afortunadamente, hubo mucha polémica hace aproximadamente hace quince días que varias calles estaban cerradas, ya algunas de ellas ya se abrieron a la circulación.

¿Cómo cuál? Paseo de las Garzas en Jardines del Parque, Macías Arellano, Jesús F. Contreras en la San Marcos, Jaime Nunó, en la colonia Héroes, Valle de la Misión en el fraccionamiento Misiones, en el fraccionamiento Buganvilias, también ya están concluidas, en la calle A, en Almacenes Arellano, ya está concluida Jesús F. Contreras, la calle San Julián, entre otras calles que ya se terminaron, que ya se puede circular sobre ellas, otras que se está en el fraguado y se estarán abriendo en los próximos días, a lo mejor este fin de semana, y otras que seguimos precisamente trabajando como es Quinta Avenida que tú la tienes aquí a unos pasos

**José Luis Morales, conductor del programa:** Esta ¿cuándo se termina Presidente?

**Juan Antonio Martín del Campo:** Yo creo que, este, Quinta Avenida, este, ya se coló, ya estamos a un 50% de instalado lo que es el concreto hidráulico y nos falta la otra partecita, así lo que es pegado hacia lo que es Primer Anillo. Consideramos que es en 15 días aproximadamente, ya puede estar terminada precisamente lo que es Quinta Avenida, que obviamente pues va a dar una fluidez de lo que es, ahora sí, desde el centro hasta lo que es Segundo Anillo.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/AGS/123/2016

*En fin, como tú puedes ver y como lo podemos observar estamos pues, invirtiendo en todos los puntos de nuestra ciudad que al final de cuentas eso es lo que queremos.*

*Por qué traemos obras, por ejemplo, en Pedro de Alba, parte de lo que es la San Marcos, y Reforma también, en otros puntos de nuestra ciudad que son el poniente, este ...*

**José Luis Morales, conductor del programa:** *O sea, al PAN no sólo le interesan los ricos del Campestre que por cierto son panista a ultranza.*

**Juan Antonio Martín del Campo:** *No, a ver yo como Gobierno Municipal tengo que trabajar por la gente de Aguascalientes, por aquellos que necesitan, pero también hay otra clase, otro sector en donde se tiene que prestar obras y servicios, definitivamente, no porque sean los del Campestre o los de Bosques no se les va a hacer ninguna obra como en San Julián, por ejemplo, que es en Bosques, también tenemos que hacer obras porque es mi deber, mi deber es con todos los ciudadanos, para mí es muy importante verlos a todos por igual.*

*Y hablando de eso Pepe, te mandaron saludos el otro jueves*

**José Luis Morales, conductor del programa:** *¿En buena onda?*

**Juan Antonio Martín del Campo:** *En buena onda, por supuesto, en la comunidad el Che Guevara, en donde tú fuiste por ahí, adoptaste una familia, llevaste cobijas,*

**José Luis Morales, conductor del programa:** *Tú también lo hiciste*

**Juan Antonio Martín del Campo:** *Yo también lo hice, vi, es un asentamiento irregular en donde tienen básicamente, pues ahora si agua nada más, servicio de luz, pero es un asentamiento irregular, muchas veces ahí es muy difícil el poder invertir o hacer infraestructura de lo que es el gobierno municipal, porque si no está regularizado no podemos meter infraestructura, pero sin embargo, si se hizo una labor con ellos y por eso te comento que te mandaron saludar.*

**Juan Antonio Martín del Campo:** *Nosotros tenemos un programa “Recicla – Casita Feliz”, en donde estamos involucrando a los jóvenes y debo de agradecer a todos los jóvenes del Conalep Dos, estamos involucrando a empresarios y por supuesto nosotros como gobierno municipal, tú te diste cuenta en qué condiciones estaban las calles del Che Guevara, en donde realmente no se podía transitar.*

**José Luis Morales, conductor del programa:** *Un insulto*

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/AGS/123/2016**

**Juan Antonio Martín del Campo:** *Así es, a través de Obras Públicas se arregló todas las calles, los caminos, porque nada más ahí es pasar la maquinaria, la motoconformadora y hasta ahí, llevamos ropa, llevamos alimentación, ese día hubo un desayuno con toda la comunidad de lo que fue el Che Guevara, se les entrego medicamentos, hubo consultas, realmente el tratar de dignificar esa zona, por eso te comento Pepe, ojalá que en la próxima gira que tengamos en otra comunidad estamos pensando que pudiese ser en Cumbres III, en donde pues por ahí igual también que este programa ya lo llevamos desde hace mucho tiempo, yo no lo había comentado.*

*Y yo le pongo algo*

**José Luis Morales, conductor del programa:** *Lo hacemos juntos, yo me sumo a lo que tú me digas, el desayuno, las medicinas, la ropa, es un lugar en donde además yo dormí, algunas noches Cumbres III, conozco perfectamente bien y claro nos sumamos presidente, tu y yo ya lo hemos hecho durante años*

**Juan Antonio Martín del Campo:** *Así es*

**José Luis Morales, conductor del programa:** *...y lo seguiremos haciendo*

*Juan Antonio Martín del Campo: Así es, es algo que no, que ni siquiera había comentado yo este programa, que no suene a populismo, es algo que hacen realmente los empresarios, y yo vengo aquí si quiero hacer un reconocimiento a los empresarios que se están sumando a esto, y también quien se sumó y se está sumando es la Policía Federal.*

**José Luis Morales, conductor del programa:** *A si*

**Juan Antonio Martín del Campo:** *Porque días antes se va y se dan pláticas de seguridad, de valores que es muy importante, hoy le estamos apostando en esta administración a los valores, si bien es cierto, hace falta infraestructura y muchísimas cosas, pero para mí lo más importante es el poder transmitir los valores, porque si tenemos una sociedad con valores, automáticamente vamos a tener un mejor municipio y un mejor estado, fijate de cómo son las cosas, tuve la oportunidad de recibir a uno de los niños triqui, de los niños que quedo campeón en Argentina de los que...*

**José Luis Morales, conductor del programa:** *ah descalzos*

**Juan Antonio Martín del Campo:** *descalzos, de Oaxaca*



**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/AGS/123/2016**

**José Luis Morales, conductor del programa:** *De basquet*

**Juan Antonio Martín del Campo:** *De básquet, justamente ellos estuvieron aquí, estuvieron en mi oficina, uno de ellos y comentábamos ahí, y yo le decía oye y si hay cuantos policías hay, y decía que no, que no había policías y dije ¿pues cómo?, no ahí hay un respeto, ahí hay precisamente esos valores que se deben de inculcar y que se deben de transmitir.*

Al respecto, se considera que no ha lugar al dictado de medidas cautelares bajo la figura de tutela preventiva, porque, desde una óptica preliminar, no se advierten elementos para estimar que se está en presencia de propaganda gubernamental, por lo siguiente.

En primer término, se debe tener presente que la propaganda gubernamental es aquella información que haga del conocimiento general logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, que sea ordenada, suscrita o contratada con recursos públicos, y que por su contenido, no sea posible considerarlos como notas informativas, difundidas en ejercicio de los derechos contenidos en los artículos 6 y 7, de la Constitución General.<sup>11</sup>

La difusión de este tipo de propaganda en medios de comunicación social está prohibida desde el inicio de las campañas y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, en términos de lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, de la Constitución General, salvo las excepciones que en dicho precepto se establecen.

Esta restricción tiene como fin evitar que los entes públicos puedan influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea en pro o en contra de determinado partido político o candidato, atento a los principios de equidad e imparcialidad que rigen en la contienda electoral. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 18/2011 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que lleva por rubro PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS

---

<sup>11</sup> Así lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por ejemplo, en la sentencia recaída al SUP-RAP-428/2012.

## ACUERDO ACQyD-INE-91/2016

### COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/AGS/123/2016

SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD.<sup>12</sup>

En el caso, no existen elementos en autos para estimar que se está en presencia de propaganda gubernamental difundida en tiempo prohibido y, consecuentemente, ordenar una medida cautelar como tutela preventiva. Lo anterior es así, porque de la entrevista cuestionada, se advierte lo siguiente:<sup>13</sup>

- La entrevista se realizó dentro de un programa de corte noticioso en el que se da cuenta de diversos aspectos de la vida social, económica y política del Estado, lo que denota, en principio, que se trata del libre ejercicio periodístico.
- No existen elementos en autos para estimar que dicha entrevista se ordenó o que fue contratada o solicitada por algún ente público o de gobierno.
- El contenido de la entrevista no tiene como propósito central o destacado hacer del conocimiento general logros o avances de gobierno, sino informar a la ciudadanía respecto de ciertas obras de mantenimiento a calles y avenidas que provocan el cierre de vialidades, atendiendo a lo que al parecer, ha sido un reclamo público, pues la entrevista inicia con la frase “*Siempre te toca en la polémica, en el ojo del huracán*”.
- No existe referencia o base alguna para, en principio, considerar que con la entrevista señalada se apoye o critique a un candidato, partido o fuerza política en el estado y, consecuentemente, que se viole la equidad en la contienda.
- Se trata únicamente de una entrevista aislada, sin que se advierta sistematicidad o difusión desproporcionada de la misma.

---

<sup>12</sup> Consultable en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=18/2011>

<sup>13</sup> La entrevista se encuentra alojada en un disco óptico proporcionado por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos que obra en el expediente en que se actúa.

## ACUERDO ACQyD-INE-91/2016

### COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/AGS/123/2016

Con base en las consideraciones que anteceden, bajo la apariencia del buen derecho, se considera que la entrevista no actualiza alguna prohibición en materia electoral, por lo que no ha lugar a conceder la tutela preventiva.

Los razonamientos expuestos **no prejuzgan** sobre la existencia de las infracciones denunciadas, lo que en todo caso será materia de la resolución que se ocupe del fondo de la cuestión planteada.

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

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII, 38, 40, párrafo 3, y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

#### ACUERDO

**PRIMERO.** Se declara **improcedente** el otorgamiento de medidas cautelares, de conformidad con los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

**SEGUNDO.** Se instruye a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

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

**ACUERDO ACQyD-INE-91/2016**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/AGS/123/2016**

El presente Acuerdo fue aprobado en la Quincuagésima Tercera Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintiséis de mayo del presente año, por unanimidad de votos de los Consejeros Electorales Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, 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**