



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-126/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/237/PEF/281/2015

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR LAS MEDIDAS CAUTELARES, FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/237/PEF/281/2015, EN RELACIÓN CON EL USO ILEGAL DE LA PAUTA LOCAL EN TELEVISIÓN, DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, INTEGRANTE DE LA COALICIÓN ALIANZA POR TU SEGURIDAD.

Distrito Federal, a siete de mayo de 2015.

ANTECEDENTES

I. DENUNCIA.¹ El cinco de mayo de dos mil quince, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral el escrito signado por el representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de este Instituto, en el que denunció hechos que considera constituyen infracciones a la normatividad electoral, los cuales, esencialmente, consisten en lo siguiente:

La difusión desde finales de abril y hasta la fecha, del promocional denominado *Seguridad* identificado con el folio RV00844-15, pautado por este Instituto como prerrogativa de acceso a tiempos en televisión del Partido Revolucionario Institucional integrante de la coalición *Alianza por tu Seguridad*, para el proceso electoral local en el estado de Nuevo León, que a juicio del quejoso, constituye un uso indebido de los tiempos del Estado con los que cuenta dicho partido político, utilizando tiempos que son propios de la elección a gobernador para beneficiar candidaturas de ayuntamientos en la referida contienda local.

II. ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y DILIGENCIA DE INVESTIGACIÓN.² En misma fecha, se tuvo por recibida la denuncia, asignándole el número de expediente indicado al rubro, se admitió a trámite por considerar que reunía los requisitos de ley, y se ordenó una diligencia de investigación, consistente en requerir a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, así como a la Comisión Estatal Electoral de Nuevo

¹ Visible a fojas – del expediente

² Visible a fojas – del expediente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-126/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/237/PEF/281/2015

León, información necesaria para la resolución de la presente solicitud de medidas cautelares.

De igual manera, se acordó la elaboración de la opinión técnica³ respecto de la transmisión o no, de la sesión en la que se discutiera el proyecto de medida cautelar.

III. PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR. El siete de mayo 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 del Instituto Nacional Electoral, 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. Lo anterior, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, base III, apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y párrafo 3, así como 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 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; en el caso, al tratarse de una posible infracción a la Base III del artículo 41 constitucional, atribuible al Partido Revolucionario Institucional, integrante la coalición *Alianza por tu Seguridad*, derivado de la supuesta difusión en televisión, de un promocional con el que, a decir del quejoso, realiza un uso ilegal de las prerrogativas con que cuenta.

SEGUNDO. HECHOS Y PRUEBAS

Los hechos que el quejoso denuncia pueden sintetizarse de la siguiente manera:

La difusión del promocional denominado *Seguridad* identificado con el folio RV00844-15, pautado por este Instituto como prerrogativa de acceso a

³ Visible a fojas – del expediente



Acuerdo ACQyD-INE-126/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/237/PEF/281/2015

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

tiempos en televisión del Partido Revolucionario Institucional, integrante de la coalición *Alianza por tu Seguridad*, para el proceso electoral local en el estado de Nuevo León, que a juicio del quejoso, constituye un uso indebido de los tiempos del Estado con los que cuenta dicho instituto político, utilizando tiempos que son propios de la elección a gobernador para beneficiar candidaturas de ayuntamientos en la referida contienda local.

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD

1.- Oficio **INE/DEPPP/DE/DAI/2058/2015**,⁴ signado por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a través del cual informó lo siguiente:

Al respecto, y en atención a lo solicitado en el inciso a), me permito hacer de su conocimiento que ya no se encuentra mandatada la difusión del promocional RV00844-15, asimismo le informo que la vigencia del promocional es la siguiente:

Partido Político	Registro	Versión	Entidad	Ámbito	Periodo	Inicio transmisión	Última transmisión	Oficio inicio transmisión	Oficio fin transmisión
PRI	RV00844-15	Seguridad	Nuevo León	Loc	Camp	20/04/2015	03/05/2015	Escrito de fecha 13 de abril 2015	Escrito de fecha 27 de abril 2015

Por lo que corresponde al inciso b), me permito señalar que mediante escrito de 27 de abril del presente año, el Partido Revolucionario Institucional solicitó la suspensión del promocional RV00844-15 intitulado "Seguridad".

En relación con lo solicitado en el inciso c), el promocional objeto de la queja fue pautado por el Instituto Político antes señalado, como parte de sus prerrogativas de acceso a la radio y la televisión para la campaña del proceso electoral local coincidente en Nuevo León.

Anexo a dicho oficio se adjuntó un disco compacto que contiene los siguientes archivos en formato PDF:

- Escrito de trece de abril de dos mil quince, por el que el Partido Revolucionario Institucional solicita la difusión del promocional denunciado a partir del veinte de abril de dos mil quince y hasta nuevo aviso.
- Escrito de veintisiete de abril de dos mil quince, por el que el Partido Revolucionario Institucional solicita la suspensión de la difusión del promocional denunciado.

⁴ Visible a fojas – del expediente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-126/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/237/PEF/281/2015

- Testigo de grabación del promocional denunciado.

El oficio de cuenta tiene valor probatorio pleno, al tratarse de una **documental pública** emitida por una 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.

Asimismo, el disco compacto mencionado, en principio constituye una **prueba técnica**, en términos de los artículos 461, párrafo 3, inciso c) y 462, párrafos 1 y 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 22, párrafo 1, fracción III y 27, párrafos 1 y 3, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral; sin embargo, se debe decir que al haber sido aportado por una autoridad electoral en el ejercicio de sus funciones con motivo de acreditar su dicho, genera plena certeza sobre su existencia y contenido, además de que no existe prueba que contradiga lo establecido en los elementos de prueba referidos.

CONCLUSIONES:

- Derivado de la información aportada por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, se advierte que el promocional denominado *Seguridad* identificado con el folio RV00844-15, al día de hoy **no se está transmitiendo**, ya que la vigencia del mismo, fue del veinte de abril al tres de mayo de dos mil quince.

TERCERO. ESTUDIO SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES SOLICITADAS

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

- a) Apariencia del buen derecho.*
- b) Peligro en la demora.*
- 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



Acuerdo ACQyD-INE-126/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/237/PEF/281/2015

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

busca evitar sea mayor— o de inminente producción, mientras se sigue el proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización.

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

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



Acuerdo ACQyD-INE-126/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/237/PEF/281/2015

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-126/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/237/PEF/281/2015

aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.⁵

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

En ese estado de cosas, este órgano colegiado considera que es **IMPROCEDENTE** la medida cautelar solicitada por el quejoso, con base en las siguientes consideraciones:

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 e irreparables**.

En el caso, como resultado de la investigación preliminar efectuada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral se desprende que los promocionales denunciados **han terminado su periodo de vigencia**.

En efecto, de la información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, se desprende que la difusión del material denunciado en televisión como parte de las prerrogativas a que tiene derecho la coalición *Alianza por tu Seguridad*, integrada por los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y Demócrata, para el proceso electoral local en el estado de Nuevo León, al día de hoy **no se está transmitiendo**, ya que la vigencia del mismo, fue del veinte de abril al tres de mayo de dos mil quince y al momento no se cuentan con elementos que permitan presuponer la reprogramación de su difusión, por lo que se concluye que a la fecha en que se emite el presente acuerdo, ya no se transmite el material tachado de ilegal.

En tal sentido, este órgano colegiado considera que no puede emitir pronunciamiento alguno relacionado con un hecho que se ha consumado.

En efecto, debe decirse que el dictado de las medidas cautelares no puede realizarse sobre la certeza con que cuenta esta autoridad de la actualización de

⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



Acuerdo ACQyD-INE-126/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/237/PEF/281/2015

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

hechos consumados, puesto que, 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 certeza con que cuenta esta autoridad, en el sentido de que los hechos denunciados no acontecen.

Así, del propio objeto de la medida cautelar, se desprende que la misma buscaría la **cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción**, situación que no se colma en el supuesto bajo análisis, en razón de que, como se ha establecido, la difusión del promocional terminó el tres de mayo del presente año, por tanto, no existe materia para un pronunciamiento de esa índole.

Con base en los argumentos vertidos, se considera **improcedente** la solicitud de medidas cautelares, por cuanto hace al promocional denominado *Seguridad* identificado con el folio RV00844-15.

Cabe señalar que 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.

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,⁶ 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 del procedimiento especial sancionador.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 28, 29, 30, 31, 38, párrafo 1, fracción I, y 44, del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

⁶ Al respecto, resultan orientadoras las siguientes tesis aisladas emitidas por tribunales del Poder Judicial de la Federación: Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VI, Marzo de 2012, Tomo 2, Materia: Constitucional, Tesis: III.40. (III Región) 6 K (10ª), Página: 1481, Rubro: "TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. PARA LOGRAR LA EFICACIA DE ESE DERECHO HUMANO LOS JUZGADORES DEBEN DESARROLLAR LA POSIBILIDAD DEL RECURSO JUDICIAL", y Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 4, Materia: Constitucional, Tesis: II.8º. (I Región) 1 K (10ª), Página: 2864, Rubro: "TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL ACCESO A UN RECURSO EFECTIVO, SENCILLO Y RÁPIDO, ES CONSECUENCIA DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL."



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-126/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/237/PEF/281/2015

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el Partido Acción Nacional, por cuanto hace al promocional denominado *Seguridad* identificado con el folio RV00844-15, lo anterior en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **TERCERO**.

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

TERCERO. En términos del considerando **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.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Septuagésima Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privada de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el siete de mayo del presente año, por unanimidad de votos de los Consejeros Electorales Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña y la Presidenta de la Comisión Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno.

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

MAESTRA BEATRIZ EUGENIA GALINDO CENTENO