



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-140/2015  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PAN/CG/277/PEF/321/2015

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/277/PEF/321/2015, EN RELACIÓN CON EL SUPUESTO USO ILEGAL DE LA PAUTA LOCAL EN TELEVISIÓN, POR PARTE DE LA COALICIÓN ALIANZA POR TU SEGURIDAD, INTEGRADA POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, NUEVA ALIANZA Y PARTIDO DEMÓCRATA.

Distrito Federal, a veintiuno de mayo de 2015.

### ANTECEDENTES

I. **DENUNCIA.**<sup>1</sup> El diecinueve de mayo del año en curso se recibió escrito de denuncia presentado por el representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de este Instituto, por el que hace del conocimiento de esta autoridad, hechos que presuntamente contravienen la normatividad electoral, consistentes en:

La difusión de un promocional, denominado “Adrián de la Garza” e identificado con el folio RV01581-15, en los tiempos en televisión de la coalición “Alianza por tu Seguridad” (integrada por los institutos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y Partido Demócrata, en el estado de Nuevo León), que a juicio del quejoso,

---

<sup>1</sup> Visible a fojas 1 a 14 del expediente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-140/2015  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PAN/CG/277/PEF/321/2015**

constituye un uso indebido de la pauta, en virtud de que dichos institutos en su convenio de coalición acordaron **no otorgarle tiempos en radio y televisión a sus candidatos a ayuntamientos**, y en el promocional en cita se promueve la candidatura de Adrián de la Garza, candidato a alcalde de Monterrey.

**II. RADICACIÓN, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN.**<sup>2</sup> 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 requerir a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, información necesaria para la resolución de la presente solicitud de medidas cautelares.

**III. PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR.** El veinte de mayo del presente año, se dictó acuerdo por el que, tomando en consideración la información recabada, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares formulada por la autoridad sustanciadora a la Comisión de Quejas y Denuncias, 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

---

<sup>2</sup> Visible a fojas 17 a 21 del expediente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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 citada Base III, del artículo 41 constitucional, atribuible a la coalición “Alianza por tu Seguridad”, integrada por los institutos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y Partido Demócrata, derivado de la supuesta difusión en televisión del promocional denominado “Adrián de la Garza” identificado con el folio RV01581-15, que a decir del quejoso, deviene en un uso indebido de la pauta por parte de la citada coalición, por lo que este órgano colegiado cuenta con atribuciones para conocer sobre la solicitud de medidas cautelares a que se refiere el presente asunto.

## SEGUNDO. HECHOS Y PRUEBAS

Los hechos denunciados pueden sintetizarse de la siguiente manera:

La difusión del promocional denominado “Adrián de la Garza” identificado con el folio RV01581-15, en los tiempos en televisión de la coalición “Alianza por tu Seguridad” (conformada por los institutos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y Partido



ACUERDO ACQyD-INE-140/2015  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PAN/CG/277/PEF/321/2015

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Demócrata para el proceso electoral local en el estado de Nuevo León), que a juicio del quejoso, constituye un uso indebido de la pauta, en virtud de que dichos institutos en su convenio de coalición acordaron no otorgarle tiempos en radio y televisión a sus candidatos a ayuntamientos, y en el mismo se promueve, precisamente, a un candidato a alcalde.

### PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD

1.- Oficio INE/DEPPP/DE/DAI/2278/2015,<sup>3</sup> signado por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a través del cual informó lo siguiente:

*Los promocionales "Adrián de la Garza" identificados con los folios RV01581-15 y RA02358-15 fueron pautados por el Partido Revolucionario Institucional, como parte de sus prerrogativas de acceso a la radio y la televisión para la campaña del proceso electoral local en el estado de Nuevo León, según se detalla a continuación:*

Actor Político	Número de Registro	Versión	Entidad	Ámbito	Tipo	Fecha de entrada	Fecha de salida	Oficio inicio transmisión	Oficio fin transmisión
PRI	RA02358-15	Adrián De la Garza	Nuevo León	Loc.	Camp	15/05/2015	28/05/2015	Escrito de fecha 9 de mayo 2015	N/A
PRI	RV01581-15	Adrián De la Garza	Nuevo León	Loc.	Camp	15/05/2015	28/05/2015	Escrito de fecha 9 de mayo 2015	N/A

*Adjunto copia simple del escrito con el que se solicitó la difusión de los promocionales señalados, precisando que no existe solicitud de sustitución.*

*No omito señalar que de conformidad con los artículos 167, numeral 2, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 16, numeral 1, inciso c) del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, la Coalición Alianza por tu Seguridad es considerada como una coalición flexible para la elección de Gobernador y trece ayuntamientos en el estado de Nuevo León, por lo que los partidos políticos coaligados ejercen su prerrogativa en radio y televisión por separado.*

<sup>3</sup> Visible a fojas 26 a 27, y anexo de 28 a 31 del expediente



ACUERDO ACQyD-INE-140/2015  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PAN/CG/277/PEF/321/2015

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

*Con relación al reporte de monitoreo solicitado, una vez que concluyan los ciclos de validación correspondientes, se enviará la información solicitada.*

Anexo a dicho oficio se adjuntó en copia simple, la solicitud de transmisión que respecto del spot en análisis presentó el partido político.

El oficio de cuenta, y su anexo, tienen valor probatorio pleno, al tratarse de **documentales públicas** emitidas 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.

**CONCLUSIONES:**

- Derivado de la información aportada por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, se advierte que el promocional denominado "Adrián de la Garza" identificado con el folio RV01581-15, tiene una vigencia del quince al veintiocho de mayo de dos mil quince, es decir el promocional al día de hoy se sigue difundiendo.

**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:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

- Apariencia del buen derecho.
- Peligro en la demora.
- La irreparabilidad de la afectación.
- 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* —aparición 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.**

6



**ACUERDO ACQyD-INE-140/2015  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PAN/CG/277/PEF/321/2015**

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-140/2015  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PAN/CG/277/PEF/321/2015

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 hechos 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 respectiva 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*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-140/2015  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PAN/CG/277/PEF/321/2015

*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.<sup>4</sup>*

## CASO CONCRETO

En el presente asunto, el Partido Acción Nacional solicita se deje de difundir el promocional de televisión denominado “Adrián de la Garza” e identificado con el folio RV01581-15, en el que, a su consideración, se promociona indebidamente al candidato de la Coalición “Alianza por tu Seguridad” a la alcaldía de Monterrey, Nuevo León.

Ello, pues el quejoso sostiene que en el acuerdo **CEE/CG/44/2015<sup>5</sup>**, a través del cual tuvo por modificada la cláusula octava del “CONVENIO DE COALICION PARA LA POSTULACIÓN DE CANDIDATOS PARA LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR DEL ESTADO Y LAS ELECCIONES PARA LA RENOVACION DE 13 AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE NUEVO LEON PARA CONTENDER

<sup>4</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.

<sup>5</sup> Consultable en la página de internet [http://www.cee-nl.org.mx/sesiones/2013\\_2015/acuerdos/20150406.pdf](http://www.cee-nl.org.mx/sesiones/2013_2015/acuerdos/20150406.pdf)



ACUERDO ACQyD-INE-140/2015  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PAN/CG/277/PEF/321/2015

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

*EN EL PROCESO ELECTORAL CONSTITUCIONAL 2014-2015*”, se estableció la distribución de los tiempos en radio y televisión para la citada coalición, y en la misma, no se consideró tiempo para sus candidaturas a los Ayuntamientos.

Por lo anterior, a consideración del denunciante, se incumple el convenio contenido en el acuerdo en cita, en razón de la aparición del candidato que contiene para un cargo al que no se le destinó tiempo en televisión, por parte de la mencionada Coalición.

Ahora bien, esta autoridad considera que resulta **improcedente** el dictado de la medida cautelar solicitada por el Partido Acción Nacional, en tanto que del análisis y ponderación de los elementos que obran en el expediente, no se aprecia que, bajo la apariencia del buen derecho, los hechos que se denuncian puedan generar algún daño irreparable a los derechos del quejoso o de los restantes contendientes en el proceso electoral en curso en el estado de Nuevo León, ni en el normal desarrollo de éste o de sus resultados.

En efecto, de la evaluación preliminar llevada a cabo de la inconformidad planteada por el quejoso y las pruebas aportadas por éste, así como las allegadas al expediente por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, no se observa cómo el posible incumplimiento del convenio de coalición flexible celebrado por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y Demócrata, para postular a los candidatos a la gubernatura del estado y a trece ayuntamientos del mismo, entre ellos, Monterrey, le depare un perjuicio irreparable al ahora denunciante, puesto que éste no sufre una disminución en sus prerrogativas de acceso a los medios de comunicación social, radio y televisión.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-140/2015  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PAN/CG/277/PEF/321/2015

Tampoco se aprecia que, ante el supuesto incumplimiento del referido convenio, el Partido Revolucionario Institucional pudiera obtener un mayor acceso a los tiempos en radio y televisión, que aquellos que le correspondan conforme a los asignados por la autoridad electoral, y que dicha circunstancia pudiera alterar la condiciones de competencia igualitaria de los contendientes a los cargos de gobernador o integrantes de los ayuntamientos, o la afectación directa de bienes jurídicos tutelados por la normativa electoral.

Como ya se señaló en párrafos precedentes, la finalidad esencial del otorgamiento de las medidas cautelares consiste en evitar se menoscabe o haga irreparable algún derecho del partido quejoso como participante en el actual proceso electoral de Nueve León, o a algunos de los principios rectores de la materia electoral, como pudiera ser el de equidad, de suerte que de no actuar en forma oportuna y eficaz por parte de la autoridad electoral, pudiera generarse una lesión irreparable.

Todo lo antes dicho, no es óbice para que, través de la investigación que se lleve a cabo en el procedimiento especial sancionador en que se actúa, pudiera eventualmente llegarse a determinar el incumplimiento al convenio de coalición antes referido, particularmente, por lo que hace a la cláusula octava, relacionada con los tiempos de acceso a radio y televisión que cada uno de los partidos coaligados aporta a las candidaturas objeto de dicha coalición; la forma en que esos tiempos se distribuyen a cada tipo de candidatura, así como la consecuente responsabilidad de alguna persona física o moral. Sin embargo, como la adopción de medidas cautelares obedece a una finalidad distinta, esto es, evitar lesiones irreparables, las cuales en el presente caso no se advierte cómo pudieran

  
11



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

generarse, es que resulta improcedente atender la solicitud formulada por el quejoso.

Los anteriores argumentos no prejuzgan sobre el fondo del asunto, cuestión que le corresponde valorar a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

#### **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 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** la medida cautelar solicitada por el Partido Acción Nacional, de conformidad con lo argumentado en el considerando **TERCERO** del presente acuerdo.

 12



**ACUERDO ACQyD-INE-140/2015  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/PAN/CG/277/PEF/321/2015**

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**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 **CUARTO**, 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.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Septuagésima Sexta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintiuno de mayo del presente año, por unanimidad de votos de los integrantes Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor José Roberto Ruíz Saldaña y la Consejera Electoral y 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**