



ACUERDO ACQyD-INE-159/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/310/PEF/354/2015

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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/JAL/310/PEF/354/2015, POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA ATRIBUIBLE A MOVIMIENTO CIUDADANO, POR LA INCLUSIÓN DE LOGROS DE GOBIERNO, ASÍ COMO LA PROMOCIÓN INDEBIDA DE UN ENTE PRIVADO.

Distrito Federal, a veintiséis de mayo de 2015

ANTECEDENTES

I. **DENUNCIA.**¹ El veinticinco de mayo de dos mil quince, se recibió escrito de queja signado por Benjamín Guerrero Cordero, representante suplente del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Jalisco, a través del cual hizo del conocimiento hechos que podrían constituir violaciones a la normativa electoral, mismos que se resumen en lo siguiente:

- El presunto uso indebido de la pauta atribuible a Movimiento Ciudadano, derivado de que el partido político en cita en el Proceso Electoral del estado de Jalisco 2014-2015, pautó el promocional RV01460-15 [televisión] intitulado *Alfaro Empleo*, en el cual, según el dicho del quejoso, se hace alusión a los logros de gobierno obtenidos en el municipio de Tlajomulco, Jalisco; asimismo se otorga promoción personal al ente privado

¹ Visible en fojas 1 a 29 del expediente.



**ACUERDO ACQyD-INE-159/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/310/PEF/354/2015**

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

denominado “Volaris”, con lo cual infringe las reglas del uso del tiempo de televisión otorgados por el Estado.

II. ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y DILIGENCIA DE INVESTIGACIÓN². El veinticinco de mayo del actual 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, información necesaria para la resolución de la presente solicitud de medidas cautelares.

III. RECEPCIÓN DE LA INFORMACIÓN SOLICITADA A LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS. Mediante oficio **INE/DEPPP/DE/DAI/2401/2015**,³ signado por el titular de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas de Partidos Políticos de este Instituto, de veintiséis de mayo del año en curso, se tuvo por desahogado el requerimiento formulado por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral.

IV. PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES. El veintiséis 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, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

² Visible a fojas 30 a 41 del expediente.

³ Visible a foja 64 del expediente.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-159/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/310/PEF/354/2015**

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA

Los hechos denunciados versan sobre la posible violación a lo estipulado en la Base III del artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por la difusión de promocionales pautados por el Partido Acción Nacional cuyo contenido supuestamente calumnia a las personas.

Al respecto, el Instituto Nacional Electoral es la 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, siendo la autoridad competente para investigar, mediante procedimientos expeditos, las infracciones a la normatividad electoral en materia de radio y/o televisión.

Por tanto, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares cuando los hechos estén relacionados con radio y/o televisión. Lo anterior, conforme a lo dispuesto en los artículos 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 38, párrafos 1, fracción I, y 2, 3 y 4; 40, párrafo 1, y 44, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En el caso concreto, es competente esta Comisión para conocer del asunto, en razón de que la medida cautelar solicitada por el denunciante, consiste en determinar, esencialmente, si es procedente o no la suspensión de la difusión de un promocional de televisión.


3



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-159/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/310/PEF/354/2015

SEGUNDO. HECHOS Y PRUEBAS

El quejoso en su escrito de denuncia manifestó, medularmente, lo siguiente:

- ✓ El trece de mayo del actual, se percató en el portal de pautas del Instituto Nacional Electoral, que el partido Movimiento Ciudadano en uso de sus prerrogativas de acceso a la televisión pautó el promocional RV01460-15 [televisión] intitulado *Alfaro Empleo* para el Proceso Electoral Coincidente 204-2015 del estado de Jalisco.
- Según el dicho del quejoso, en el promocional denunciado se hace alusión a los logros de gobierno obtenidos en el municipio de Tlajomulco, Jalisco.
- El quejoso adujo que al incluir logos de la empresa *Volaris*, el partido político Movimiento Ciudadano realiza promoción personal al ente privado denominado “Volaris”, con lo cual infringe las reglas del uso del tiempo de televisión otorgados por el Estado.
- Asimismo, el impetrante manifestó que *tal conducta podría constituir una aportación prohibida más, como es el uso de las oficinas de dicha empresa para la filmación del spot, tal y como se evidencia del contenido del spot que se denuncia.*

Para probar su dicho, el quejoso ofreció como prueba:

- Un disco compacto que contiene un archivo de video intitulado RV01460-15.


4



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-159/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/310/PEF/354/2015

El medio probatorio ante referido constituye **prueba técnica**, cuyo valor probatorio es **indiciario**, de acuerdo con lo establecido en los artículos 461, párrafo 3, inciso c), y 462, párrafos 1 y 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 22, párrafo 1, fracción III, y 27, párrafos 1 y 3, del Reglamento de Quejas y Denuncias.

En ese tenor, cabe recordar que las pruebas técnicas han sido reconocidas unánimemente por la doctrina como de tipo imperfecto, ante la relativa facilidad con que se pueden confeccionar y modificar, así como la dificultad para demostrar, de modo absoluto e indudable, las falsificaciones o alteraciones que pudieran haber sufrido- por lo que son insuficientes, por sí solas, para acreditar de manera fehaciente los hechos que contienen.

Sirve de apoyo, la Jurisprudencia 4/2014, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro es: **PRUEBAS TÉCNICAS. SON INSUFICIENTES, POR SÍ SOLAS, PARA ACREDITAR DE MANERA FEHACIENTE LOS HECHOS QUE CONTIENEN.**

PRUEBA RECABADA POR LA AUTORIDAD

- Oficio **INE/DEPPP/DE/DAI/2401/2015**,⁴ signado por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a través del cual informó lo siguiente:

En respuesta a su oficio identificado con la clave INE-UT-7843/2015, y en atención a lo solicitado en los incisos a) a c) del punto de acuerdo SÉPTIMO del proveído de fecha 25 de mayo de 2015, dictado dentro del expediente UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/310/PEF/354/2015, me

⁴ Visible a foja 64 del expediente.



ACUERDO ACQyD-INE-159/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/310/PEF/354/2015

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

permito informarle, en primer lugar, que derivado del monitoreo efectuado a través del Sistema Integral de Verificación y Monitoreo el día 25 de mayo de 2015, en relación con la difusión del material denunciado, no se registraron detecciones.

Adicionalmente, le informo que el promocional de que se trata fue pautado por el Partido Movimiento Ciudadano, como parte de sus prerrogativas de acceso a la televisión para la campaña del proceso electoral local coincidente en Jalisco. Se detalla en la siguiente tabla la vigencia del promocional referido, la cual se acompaña al presente en medio magnético, junto con un testigo del mismo y los oficios mediante los cuales el Partido Movimiento Ciudadano ordenó su transmisión y suspensión. Es de resaltar que dicho promocional dejó de transmitirse el 16 de mayo de 2015.

Actor Político	Número de Registro	Versión	Entidad	Ámbito	Tipo	Inicio transmisión	Última transmisión	Oficio inicio transmisión	Oficio fin transmisión
MC	RV01460-15	Alfaro Empleos	Jalisco	Loc	Camp	08/05/2015	16/05/2015	MC-INE-439/2015	MC-INE-505/2015

Finalmente, le comunico que en lo tocante a lo solicitado en el inciso d) del referido punto de acuerdo, la información respectiva le será enviada el alcance al presente oficio.

Con dicho oficio se acompañó disco compacto que contiene el testigo de grabación del promocional de televisión denunciado; asimismo, se adjuntó copia simple de los oficios MC-INE-439/2015 y MC-INE-505/2015, a través del cual el partido político Movimiento Ciudadano solicitó la difusión del promocional denunciado dentro el proceso electoral local en el estado de Jalisco durante el periodo del ocho al dieciséis de mayo del actual.

El oficio emitido por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, tiene el carácter de **documental pública, cuyo valor probatorio es pleno** al haber sido emitido por una autoridad competente en ejercicio de sus funciones, y no estar contradichos por elemento alguno, en términos de lo dispuesto en los artículos 461, párrafo 3, inciso a), y 462, párrafos 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 22, párrafo 1, fracción I, y 27, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-159/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/310/PEF/354/2015

CONCLUSIÓN:

- De la información aportada por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, se advierte que el promocional RV01460-15 [televisión] denominado *Alfaro Empleos*, fue pautado por Movimiento Ciudadano para el Proceso Electoral del estado de Jalisco 2014-2015, durante el periodo del ocho al dieciséis de mayo del actual.

TERCERO. ESTUDIO SOBRE LA PROCEDENCIA O NO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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 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* —aparencia del buen derecho—



ACUERDO ACQyD-INE-159/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/310/PEF/354/2015

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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.



**ACUERDO ACQyD-INE-159/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/310/PEF/354/2015**

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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 dirigida a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento, no solo de otra

AC
9



ACUERDO ACQyD-INE-159/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/310/PEF/354/2015

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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.

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.

ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Este órgano colegiado considera que es **IMPROCEDENTE** la medida cautelar solicitada por el quejoso, con base en las siguientes consideraciones:


10



ACUERDO ACQyD-INE-159/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/310/PEF/354/2015

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Inicialmente, debe señalarse que la pretensión del denunciante es que esta autoridad administrativa electoral nacional ordene el cese de la transmisión del promocional pautado por este Instituto a cargo de Movimiento Ciudadano, el cual, a decir del quejoso, se está transmitiendo en televisión.

Por tanto, 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 el caso, como resultado de la investigación preliminar efectuada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral se desprende que el promocional denunciado **ha terminado su periodo de vigencia.**

En efecto, de acuerdo con lo informado por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos mediante oficio INE/DEPPP/DE/DAI/2401/2015, de veintiséis de mayo del presente año, el promocional de televisión materia del presente procedimiento identificado con el folio RV01460-15 [televisión] denominado *Alfaro Empleos*, ha terminado su vigencia, la cual fue del ocho al dieciséis de mayo del actual, por lo que esta autoridad debe determinar la improcedencia de la medida cautelar solicitada al tratarse de actos consumados e irreparables.

Debe decirse que el dictado de las medidas cautelares no puede realizarse sobre la certeza con que cuenta esta autoridad de la actualización de 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



ACUERDO ACQyD-INE-159/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/310/PEF/354/2015

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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.

Por tanto, en un análisis realizado bajo la apariencia del buen Derecho, este órgano colegiado concluye que no se surten los extremos necesarios para otorgar la medida cautelar solicitada por el quejoso.

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, 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, 30, 31, 38, párrafo 1, fracción I, y 44, del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:


12



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-159/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/JL/JAL/310/PEF/354/2015

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el Partido Revolucionario Institucional, 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 Novena 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 Adriana Margarita Favela Herrera y la Presidenta de la Comisión, Consejera 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