

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/YUC/183/2019

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, POR LA PRESUNTA PROMOCIÓN PERSONALIZADA DE CECILIA ANUNCIACIÓN PATRÓN LAVIADA, DIPUTADA FEDERAL POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, DERIVADO DE LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA ALUSIVA A SU INFORME DE LABORES, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR UT/SCG/Q/PRI/JL/YUC/183/2019.

Ciudad de México, a veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve.

A N T E C E D E N T E S

I. DENUNCIA.¹ El veinte de noviembre de dos mil diecinueve, se recibió en la Oficialía de Partes de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el estado de Yucatán, escrito signado por Mario José Farfán Estrada, en su carácter de Secretario Jurídico y de Transparencia del Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional en dicha entidad federativa, mediante el cual denunció la promoción personalizada de Cecilia Anunciación Patrón Laviada, diputada federal por el Partido Acción Nacional, por la difusión de propaganda relativa a su informe de labores como legisladora.

Concretamente, el denunciante señaló que el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, se percató que en un anuncio espectacular ubicado en *Cerca de Circuito Colonias 286, San Miguel Código Postal 97140, en Mérida, Yucatán*, se promocionaba el primer informe de labores legislativo de la denunciada, proporcionando, entre otras, la siguiente fotografía:

¹ Visible a páginas 3 a 18, y anexos de 19-82 del expediente del expediente.



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/YUC/183/2019

Al decir del denunciante, dicha propaganda infringe las normas en materia electoral, dado que:

...es notoriamente visible la imagen y nombre de la Diputada Federal, que ocupa casi las ¾ partes de dicha propaganda, acompañada en proporciones muy notables el hashtag “#Soñamos juntos, Trabajamos juntos”, y de manera muy vaga e imprecisa la leyenda “Cárcel para ladrones de casa-habitación. NO más PUERTA GIRATORIA”, sin que se precise si esa fue una iniciativa, si la misma ya es ley o si ya está siendo evaluada por alguna comisión o en su caso pasó a votación del pleno, asimismo, aunque resalta en color rojo la palabra INFORME, las demás letras que conforman la leyenda INFORME DE RESULTADOS LEGISLATIVOS, no guardan proporción con la tipografía del nombre de la servidora pública o su imagen, cuando a consideración del suscrito dicha leyenda debía ser la que más debía resaltar, por ser lo que supuestamente estaba haciendo del conocimiento de la denunciada, cuando en la especie, resulta evidente que lo único que pretendió fue utilizar la propaganda de su primer informe de labores para promocionar de manera completamente ilegal su imagen, pues si hubiera sido de manera distinta habría proporcionado más información sobre el mismo (informe), y no solo referirlo simple y llanamente como “PRIMER INFORME DE RESULTADOS LEGISLATIVOS”.

Por otro lado, en el escrito de queja el quejoso advierte la posibilidad de que se haya vulnerado las reglas relativas a la temporalidad en que está permitido difundir un informe de labores, al haberse colocado posiblemente antes del plazo permitido para ello, así como la probable existencia de otros espectaculares de la misma naturaleza.

Por lo anterior, solicitó el dictado de medidas cautelares a efecto de suspender la difusión del material denunciado.

II. RADICACIÓN, RESERVA DE ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO, E INVESTIGACIÓN PRELIMINAR.² El veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, se tuvo por recibida la denuncia, la cual fue registrada con la clave de expediente **UT/SCG/Q/PRI/JL/YUC/183/2019**, reservándose su admisión y el correspondiente emplazamiento en tanto se contará con los elementos necesarios para tal efecto.

² Visible a páginas 83-92 del expediente.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/YUC/183/2019

Dentro de la investigación preliminar se ordenó requerir información a:

- a) Dirección del Secretariado del Instituto Nacional Electoral
- b) Diputada Federal Cecilia Asunción Patrón Laviada
- c) Presidenta de la Mesa Directiva de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Dichas diligencias fueron desahogadas esencialmente conforme a lo siguiente:

Sujeto requerido(a)	Información solicitada	Información proporcionada
Dirección del Secretariado del Instituto Nacional Electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Verifique la existencia y contenido del anuncio espectacular ubicado en Cerca de Circuito Colinas 286, San Miguel, código postal 97140, Mérida, Yucatán. • Certifique la existencia y contenido de la nota periodística publicada en el portal de internet: https://www.yucatan.com.mx/merida/rendira-cecilia-patron-laviada-su-primer-informe 	<ul style="list-style-type: none"> • Al día veintidós de noviembre de dos mil diecinueve, se corroboró la existencia del espectacular denunciado, el cual es coincidente con las imágenes aportadas por el quejoso en su escrito de queja y que han sido retomadas en el cuerpo del presente acuerdo. • La liga de internet corresponde a una página del "Diario de Yucatán", en la cual se publica una nota denominada <i>Satisfacción por los logros</i>, la cual hace referencia a que la diputada federal Cecilia Patrón se encuentra promoviendo entre los ciudadanos su primer informe de labores.
Diputada Federal Cecilia Asunción Patrón Laviada	<ul style="list-style-type: none"> • Indique las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que rindió o rendirá su <i>PRIMER INFORME DE RESULTADOS LEGISLATIVOS</i>. • Señale si contrató, convino o pactó la difusión del referido informe. • Exhiba los documentos que acrediten lo anterior. • Indique si reconoce la publicación denunciada, como parte de la distribuida y/o contratada, en caso negativo si conoce quién la contrató. • En su caso, si conoce a la persona física o moral, ente gubernamental o político que contrató la difusión de su informe de labores. 	<ul style="list-style-type: none"> • El informe se realizó el 22/noviembre/2019, a las 19:00 horas, en la página "Cecilia Patrón Laviada" de la red social <i>Facebook</i>, mediante una transmisión en vivo. <p>Adjuntó:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Copia de su Primer Informe de Actividades Legislativas. - Copia del contrato que ampara la difusión de los anuncios espectaculares con publicidad alusivos a su informe de labores.
Presidenta de la Mesa Directiva de la LXIV Legislatura	<ul style="list-style-type: none"> • Señale la fecha y lugar en que Cecilia Asunción Patrón Laviada, rindió o rendirá su informe de actividades. • Informe si alguno de los órganos que 	<ul style="list-style-type: none"> • No se ha recibido

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/YUC/183/2019

de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión	integran ese órgano legislativo, ordenó, solicitó y/o contrató la difusión de propaganda alusiva al espectáculo denunciado. <ul style="list-style-type: none">• De ser el caso, exhiba los documentos que amparen la contratación del espectáculo.• Indique el nombre de las persona física o moral con que se contrató, ordenó y/o solicitó la colocación de la publicidad.• En su caso, si conoce a la persona física o moral, ente gubernamental o político que contrató la difusión del referido informe de labores.	
--	--	--

II. PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR. Una vez que se contaron con los elementos suficientes, mediante acuerdo de veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve, se admitió la denuncia y se ordenó remitir la propuesta de pronunciamiento sobre la solicitud de medidas cautelares a esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determine 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, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base V, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); 468, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral; preceptos según los cuales, las autoridades que cuentan con atribuciones para ordenar la adopción de medidas cautelares son el Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, por la presunta conculcación a las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral.

En el caso, las medidas cautelares solicitadas versan sobre la posible violación al artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por la posible violación a las reglas para

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/YUC/183/2019

difundir propaganda relacionada con un informe de labores de una diputada federal, de ahí la competencia de la Comisión para conocer y, en su caso, pronunciarse sobre la adopción de la medida cautelar solicitada.

Además, la competencia de este órgano se surte, en el caso específico, atendiendo al criterio establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación al resolver el Juicio Electoral SUP-JE- 87/2019, en donde estableció que cuando el denunciado sea un servidor público federal y no se puede definir algún proceso electoral local que se vea afectado por su conducta, será la autoridad federal la competente para conocer de los hechos denunciados.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS. Como se ha expuesto, el Partido Revolucionario Institucional denunció la presunta promoción personalizada de Cecilia Anunciación Patrón Laviada, en su carácter de Diputada Federal, por la difusión de un anuncio espectacular en el estado de Yucatán, alusivo a su primer informe de resultados legislativos.

Lo anterior, según el quejoso, porque dicho espectacular incumple con las reglas previstas para la difusión de propaganda alusiva a ese tipo de rendición de cuentas, particularmente por cuanto hace al contenido e información que contiene.

MEDIOS DE PRUEBA

PRUEBAS OFRECIDAS Y APORTADAS POR EL QUEJOSO

Para acreditar sus afirmaciones el quejoso, además de ofrecer la Instrumental Actuaciones y la Presuncional legal y humana, solicitó que la autoridad instructora recabara diversa información tendente a acreditar su dicho, a saber:

- Las actas en donde el personal de Oficialía Electoral de este Instituto, hiciera constar la existencia y contenido del anuncio espectacular denunciado y de una nota periodística en donde se da cuenta de la publicidad en cuestión.
- Un informe por parte de la diputada denunciada en relación al total de anuncios espectaculares contratados, sus ubicaciones, el nombre de las

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/YUC/183/2019

personas físicas o morales que otorgaron el servicio de colocación, origen y cantidad de dinero erogado para tales efectos.

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

- 1) Acta circunstanciada INE/OE/JL/YUC/CIRC/003/2019, de veintidós de noviembre de dos mil diecinueve, mediante el cual el Vocal Secretario de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en Yucatán, en el ejercicio de funciones de Oficialía Electoral, hizo constar la existencia y contenido del anuncio espectacular ubicado en Cerca de Circuito Colonias 286, San Miguel, C.P. 97140, Mérida, Yucatán.
- 2) Acta circunstanciada INE/DS/OE/CIRC/191/2019, de veintidós de noviembre de dos mil diecinueve, a través de la cual personal Oficialía Electoral de este Instituto, certificó el contenido de la página de internet referida en el escrito de denuncia.
- 3) Escrito de veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve, mediante la cual la Diputada Federal Cecilia Anunciación Patrón Laviada, dio respuesta al requerimiento de información que le fue formulado en el proveído de veintiuno de noviembre del mismo año, adjuntando:
 - a) Copia simple de su Primer Informe de Actividades Legislativas.
 - b) Copia simple del Contrato por el que se formalizó la aportación en especie de la donación de veinticuatro carteles respecto del Primer Informe de la Diputada Cecilia Anunciación Patrón Laviada y operadora de Anuncios del Sureste, S.A. de C.V.

Las pruebas marcadas con los incisos 1 y 2, tienen la calidad de documentales públicas y, por tanto, generan pleno valor probatorio acerca de su contenido acorde a lo previsto en el artículo 461, párrafo 3, inciso a), y 462, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los artículos 22, párrafo 1, fracción I, inciso a), del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, toda vez que fueron expedidas por funcionarios

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/YUC/183/2019

electorales en ejercicio de las atribuciones que les corresponden en el ámbito de su competencia, por cuanto hace a las primeras dos probanzas enunciadas.

Por otra parte, los anexos marcados con los incisos a) y b), de la prueba identificada con el numeral 3, al que se ha hecho referencia, constituyen documentales privadas, con base en lo establecido en los artículos 462, párrafo 3, de la *LGIFE*; y 27, párrafo 3, del *Reglamento de Quejas*.

CONCLUSIONES PRELIMINARES:

A reserva de que, en apartados posteriores de esta resolución, se desarrolle y detalle el alcance probatorio de las constancias de autos a la luz de los planteamientos de la parte quejosa, conviene destacar preliminarmente los aspectos relevantes obtenidos de los medios de prueba del expediente:

En este sentido, se puede concluir, preliminarmente que:

- Cecilia Anunciación Patrón Laviada es Diputada Federal de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados.

Lo anterior, por así reconocerlo la parte denunciante y la propia denunciada en sus intervenciones.

- La denunciada, rindió su informe de resultados legislativos el **veintidós de noviembre de dos mil diecinueve**, en el que se advierte que realizó propuestas de reforma al artículo 187 y 192 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Ello, tomando como base lo mencionado por Cecilia Anunciación Patrón Laviada, en su escrito de veintiséis de noviembre del año en curso.

- Al menos, al veintidós de noviembre de dos mil diecinueve, se estaba exhibiendo el anuncio espectacular denunciado, ubicado en Circuito Colonias 286, San Miguel, C.P. 97140, Mérida, Yucatán, con la publicidad denunciada.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/YUC/183/2019

Esto, de conformidad con el resultado arrojado en el Acta Circunstanciada INE/OE/JL/YUC/CIRC/003/2019, levantada por el personal de la Junta Local de este Instituto en el estado de Yucatán, en funciones de Oficialía Electoral.

- Cecilia Anunciación Patrón Laviada contrató con Operadora de Anuncios del Sureste, S.A. de C.V., la difusión de **veinticuatro** carteles respecto a su Primer Informe de Resultados Legislativos, mismos que serían exhibidos del **quince al veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve**.

Lo anterior, de conformidad con el dicho de la denunciada en su escrito de veintiséis del presente mes y año, así como lo derivado del anexo que al efecto adjuntó, consistente en copia simple del contrato de aportación en especie, signado entre la antes referida y la persona moral Operadora de Anuncios del Sureste S. L de C. V.

Cabe precisar, que si bien no obran en autos la totalidad de las respuestas a los requerimientos formulados, ello no es óbice para la válida emisión del presente pronunciamiento, con base en el criterio formulado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el que sostuvo que para la emisión de respuesta a petición de medida cautelar, la autoridad competente no está obligada a esperar a que se desahoguen la totalidad de diligencias ordenadas a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad.³

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE 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.** 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.

³ SUP-REP-183/2016.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/YUC/183/2019

- 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* —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, sólo 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.

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,

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/YUC/183/2019

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 aquellos 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, de rubro: **MEDIDAS CAUTELARES. NO**

CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.⁴

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.

CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR

I. MARCO NORMATIVO APLICABLE

INFORMES DE LABORES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 134.

[...]

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público

[...]

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 242.

[...]

5. *Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días*

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

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/YUC/183/2019

anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

Como se advierte, el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución General, establece el deber al que quedan sujetos los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades del aparato administrativo público en sus tres ámbitos de gobierno –Federal, Estatal y Municipal– para que toda aquella propaganda que difundan a través de cualquier medio de comunicación social, guarde en todo momento un carácter institucional, tenga fines informativos, educativos o de orientación social; además de que, en ningún caso, esos mensajes deberán contener nombres, imágenes, voces o símbolos de los que se pueda entender una promoción personalizada de cualquier servidor público.

Asimismo, la norma legal invocada dispone que **en ningún caso** la difusión de tales informes podrá tener fines electorales ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

De igual forma, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-3/2015 y acumulados, indicó que en las Acciones de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, resueltas el nueve de septiembre de dos mil catorce, la Suprema Corte de Justicia de la Nación destacó que el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, estaba redactado en idénticos términos del anterior artículo 228, párrafo 5, del abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que estimó que era aplicable el criterio contenido en las diversas Acciones de Inconstitucionalidad 76/2008, 77/2008 y 78/2008, en las cuales, en lo sustancial, sostuvo lo siguiente:

*Que tal precepto no consignaba alguna excepción permisiva para desequilibrar la competencia partidista o para que, so pretexto de algún informe gubernamental de labores, se asociara a los promocionales respectivos **la personalidad** de quien lo rindiera.*

Ello, porque el artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en forma expresa prohíbe influenciar desde el Estado la equidad en la competencia entre los partidos políticos; así como incluir en toda la

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/YUC/183/2019

propaganda gubernamental nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.

De ahí que para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la lectura armónica del texto completo del artículo 242, párrafo 5, citado, se advierte que lejos de reducir las prohibiciones contenidas en el artículo 134 constitucional, lo que hace es establecer condiciones adicionales en orden a fijar con precisión la frecuencia, los plazos, el ámbito territorial y la oportunidad, dentro de las cuales puedan difundirse la propaganda relacionada con los informes de gobierno de las autoridades estatales, municipales o de cualquier otro tipo.

De esa suerte, los funcionarios públicos tienen sólo la posibilidad de publicitar algún acto de rendición de informes bajo las siguientes condiciones:

1. Una semana antes de su presentación y cinco días después de esa fecha;
2. Por una sola vez al año;
3. En medios de comunicación de cobertura estatal (para el caso de servidores públicos locales);
4. Sin fines electorales; y,
5. Nunca se emitirán dentro del periodo de campaña electoral la difusión de mensajes, ni se llevará a cabo la realización del propio informe de labores.

Consecuentemente, resaltó que todas esas prescripciones lejos de dejar sin efectos las prohibiciones en materia electoral contenidas en el artículo 134, de la Constitución General de la República, más bien las precisan, en su enfoque, tratándose de informes de labores.

En ese tenor, señaló que en modo alguno podía entenderse que la norma legal que regula los informes de gestión previera excepciones a las taxativas constitucionales. Ello, porque tal precepto de la Norma Fundamental, ***no canceló la publicidad gubernamental de todo tipo, únicamente la que pudiera tener como propósito favorecer a un partido político, o la de rendir culto a la personalidad de un servidor público mediante la emisión de mensajes con su nombre, imagen, voz o símbolos asociados visualmente con su figura o posición política.***

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/YUC/183/2019

Por ende, la Suprema Corte de Justicia de la Nación enfatizó que las prohibiciones contempladas en el párrafo octavo del artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, subsisten durante la época en que se rindan los informes anuales de labores o de gestión gubernamental.

En razón de lo anterior, el marco legal y los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyen una guía esencial para trazar las directrices a seguir en la aplicación del invocado precepto constitucional.

En ese sentido, estableció que los mensajes alusivos con la promoción del acto atinente a un informe de la gestión gubernamental pueden propalarse en los medios de comunicación social, a condición de que:

- i. Aludan esencialmente al contenido del informe y no a la imagen, voz o símbolos que gráficamente impliquen a quien lo expone;
- ii. Se refieran a los actos de gobierno realizados, y no a la promoción partidista o de imagen; y,
- iii. Los promocionales y el propio informe no constituyan un vehículo para enaltecer a la personalidad del gobernante, sino que sean diseñados para difundir, con carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, la reseña anual de las acciones, actividades y datos relacionados con el cumplimiento de las metas previstas en los programas de gobierno, que permitan posteriormente evaluar el desempeño y la aplicación del gasto público.⁵

En ese contexto, recalcó que los mensajes alusivos al informe de gestión al estar delineados para difundir las acciones, actividades, datos y cumplimiento de las metas u objetivos trazados en los planes correspondientes a las funciones desplegadas por los servidores públicos en cumplimiento a sus atribuciones, pueden contener imágenes relacionadas de manera preponderante con los tópicos sobre los que se informa, de manera que los mensajes propalados para tal efecto

⁵ *Acción de Inconstitucionalidad 22/2004 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, fojas 45 y 46, en cuyo texto se cita las diversas Acciones de Inconstitucionalidad 76/2008 y sus acumuladas 77/2008 y 78/2008.*

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/YUC/183/2019

no se traduzcan en instrumentos tendentes a exaltar la figura, imagen o personalidad del gobernante.

Por el contrario, la imagen del servidor público, su voz o símbolos que lo identifiquen, así como al partido político de cuyas filas emana, deben ocupar un lugar no esencial y, en todo caso, revelar un plano secundario dentro de la propaganda alusiva a los informes de gestión, en la cual, lo relevante y papel preponderante será la rendición de cuentas de las actividades y, las imágenes relacionadas con el cumplimiento de las atribuciones y funciones respecto de las cuales se comunica a la sociedad la forma en que se han desplegado y sus resultados, ello limitado al ciclo o periodo que se informa.

De ese modo, destacó que tratándose de los informes de gestión, cuando se cumplen con la obligación de rendir cuentas anualizadas de su gestión pública, en esos casos se trata de información de carácter institucional para evaluar las acciones de gobierno de cara a la sociedad.

Más aún, si se toma en cuenta que la difusión de los respectivos informes está acotada a que: **1)** se realice anualmente; **2)** tenga una cobertura regional; **3)** sin exceder de siete días antes y cinco después del informe; **4)** sin fines electorales; y **5)** fuera de las campañas electorales.

Así, estimó que los precitados elementos restrictivos impiden cualquier abuso en perjuicio de la equidad en las contiendas para la renovación de los integrantes de cualquier orden de gobierno.

Cabe resaltar que los elementos que deben satisfacer los informes de gestión de los servidores públicos, que se han reseñado en los párrafos precedentes, ya habían sido analizados y definidos por la Sala Superior desde el año dos mil nueve, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-75/2009, en el que se estableció, en esencia, que los informes en comento, no constituyen propaganda política electoral prohibida, siempre y cuando cumplieran con lo siguiente:

1. **Temporalidad.** No se deben difundir en el periodo de campaña electoral y hasta el día de la jornada electoral.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/YUC/183/2019

Aunado a que la difusión del informe y de los mensajes que lo den a conocer, se realicen una vez al año, y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.

2. **Sujetos.** La difusión del informe de labores se realiza por servidores públicos que tengan la obligación de rendirlos.
3. **Territorialidad.** La difusión se limite a estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público.
4. **Contenido.** Se debe encaminar a dar a conocer a la ciudadanía el desempeño de la actividad, sin que se precisen lineamientos, reglas específicas o contenido mínimo de los mensajes.
5. **Finalidad.** En ningún caso la difusión tendrá contenido electoral.

Asimismo, la citada Sala Superior al dictar sentencia en los expedientes SUP-REP-138/2017 y SUP-RAP-643/2017, ha precisado los alcances de dichos criterios, en los términos siguientes:

SUP-REP-138/2017

...

En ese orden de ideas, es necesario resaltar que la norma electoral no impone la obligación de que los promocionales alusivos a los informes de gobierno deban mencionar expresamente el nombre y características de cada programa social a que se refiere, sino que basta con que de las expresiones contenidas en estos y de su análisis contextual, se aprecie que se trata del resumen anual de los datos relacionados con el cumplimiento de las metas previstas en los programas de gobierno.

...

Ni la norma legal [art. 242, párrafo 5 de la LGIPE], no su interpretación por parte del Máximo Tribunal Constitucional [Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas] establecen un formato o parámetro uniforme conforme al cual se deban desarrollar los informes de labores, esto implica que los funcionario públicos están en libertad de utilizar la narrativa que consideren más adecuada para transmitir a la ciudadanía las acciones de gobierno realizadas en el periodo correspondiente, con la condición de que estos se refieran efectivamente a programas o acciones de gobierno, lo cual, como se ha visto, acontece en el caso.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/YUC/183/2019

g) Utilización de imágenes y voz del funcionario

En ese orden de ideas, en relación con el uso de la imagen del servidor público en los promocionales denunciados, debe tenerse en cuenta que el citado artículo 242, en su párrafo 5, autoriza que, tratándose de informes de gobierno, la voz e imagen de los funcionarios pueda ser utilizada en la difusión de los mismos, pues ello atiende a la necesidad propia de la rendición de cuentas, y la lógica de que el ciudadano identifique al funcionario que rinde el informe.

SUP-RAP-643/2017

Sobre los anteriores criterios, es necesario aclarar algunos aspectos, a fin de precisar cómo se deben valorar los elementos citados, para determinar si la propaganda relativa a un informe de labores, se ajusta a lo previsto en la ley.

Además, es necesario considerar la ausencia normativa sobre cómo debe ser la difusión de propaganda relacionada con los informes de labores. Por ello, los criterios impuestos vía jurisdiccional deben ser razonables, de acuerdo a la finalidad misma de la rendición de cuentas como de la propaganda respectiva.

a) Valoración conjunta. En primer lugar, los elementos personal, objetivo y temporal deben ser analizados de manera conjunta. Así, al momento de valorar la propaganda, es indispensable hacerlo en todo el contexto de la misma. Sólo de esa manera será posible decidir si la rendición del informe es auténtica, si cumple los aspectos geográficos como temporales, y si en modo alguno influye en la contienda electoral.

Por tanto, cuando la autoridad administrativa o jurisdiccional examine la propaganda relacionada con informes de labores, por ningún motivo puede analizar de forma aislada o individual el contenido visual o auditivo. Proceder de esa forma, puede generar una distorsión del auténtico mensaje que el servidor público pretende difundir.

b) Contenido del informe

Este aspecto permite determinar si los mensajes de informes de labores son auténticos comunicados de lo hecho por los servidores públicos y, con ello, si se cumplen las finalidades de los mismos.

Al respecto, una propaganda de informe de labores será auténtica cuando comunique, de manera genérica o específica, la actividad realizada por el servidor público. Ello, porque la finalidad de la misma es transmitir de manera general cuáles han sido las tareas desempeñadas por el funcionario, no así un desglose pormenorizado de todas sus labores.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/YUC/183/2019

Así, la autenticidad significa que el contenido de los mensajes informa las labores del funcionario, lo cual se cumple cuando se dé a conocer o se transmita a la ciudadanía cualquier actividad del servidor público. Por ello, si el contenido contextual de los mensajes de informes de labores alude a las tareas realizadas por el mismo, entonces se cumple la finalidad de comunicar qué fue lo realizado por el mismo.

Ahora bien, para verificar si los mensajes cumplen la finalidad de comunicar lo hecho por el funcionario, es indispensable analizar el contenido de la propaganda en todo su contexto.

Lo anterior, porque la inclusión de la imagen y voz del funcionario en los mensajes, en modo alguno actualiza en automático la promoción personalizada del servidor público. En este sentido, la imagen y voz del funcionario se deben relacionar con posibles actividades realizadas por el servidor público, sin necesidad de especificar de forma detallada y pormenorizada en qué consistieron o cómo se hicieron.

Así, el contenido de los mensajes pueden ser imágenes, palabras o voces, mediante las cuales, a partir de su valoración contextual, se advierta que tienen como propósito informar cuál fue la actividad realizada por el legislador.

Esto es así, porque ninguna norma impone un formato específico de cómo deben ser los mensajes alusivos a los informes de labores, motivo por el cual los servidores públicos están en la aptitud de comunicar sus actividades en la forma que consideren pertinente, siempre que se contenga, aunque sea de manera genérica, lo realizado en determinado periodo.

Por tanto, basta que el elemento personal y el contenido del mensaje, analizados en su contexto, transmitan –ya sea de manera gráfica, auditiva o textual-, cuál fue la tarea realizada por el funcionario.

Es decir, si la imagen y voz del funcionario se incluyen en un contexto, aunque sea genérico, de alguna actividad realizada por el mismo, entonces la propaganda respectiva constituye un auténtico comunicado de las tareas realizadas por el servidor público

En efecto, de manera ordinaria, los mensajes relacionados con la rendición de informes tienen como propósito tematizar las actividades realizadas por el servidor público. Así, la imagen y voz de éste, están enmarcadas en un contexto en el cual se incluyen otras imágenes y frases, que pretenden esquematizar, visual y auditivamente, las tareas hechas.

En este sentido, si en la propaganda respectiva confluyen la imagen y voz del servidor público y un contenido sobre la actividad realizada, aunque sea de tipo genérico,

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/YUC/183/2019

entonces esos mensajes se ajustarán a lo dispuesto para la difusión de informes de labores.

Al respecto, se debe precisar que el carácter preponderante o secundario del funcionario en la propaganda, en modo alguno está determinada por una mayor o menor presencia del mismo en el contenido del mensaje, sino por la falta de relación con la tarea o actividad realizada por el servidor público.

Así, cuando exista la transmisión de un mensaje respecto a esa tarea o actividad, en el cual se precisó lo realizado por el funcionario, entonces se debe entender que, en su conjunto, la propaganda se centra, precisamente, en la actividad del servidor y en modo alguno en su persona.

Además, la normativa en forma alguna impone que los promocionales alusivos a informes de labores, deban mencionar qué número de informe es, así como tampoco obliga a precisar la denominación y características del programa social. Esto, porque basta que las expresiones contenidas en los mensajes, así como de su análisis contextual, se aprecie que se trata del resumen anual de lo hecho por el funcionario.

Lo anterior, porque las exigencias establecidas para los mensajes relacionados con informes de labores, están centrados en que se comunique alguna actividad realizada por el funcionario, lo cual se cumple si el servidor público informa, inclusive de manera amplia y genérica, alguna tarea realizada en su gestión.

En conclusión, una propaganda de informe de labores será auténtica cuando su contenido comunique, ya sea de manera genérica o específica, alguna actividad hecha por el funcionario

Esto en forma alguna significa un margen ilimitado para los funcionarios públicos, a partir de lo cual puedan incluir en los mensajes de informes de labores, cualquier comunicado ajeno a los mismos.

Antes bien, los servidores públicos deben respetar la finalidad de los mensajes de informes de labores, consistente en dar a conocer las tareas realizadas en determinado periodo, motivo por el cual su contenido debe aludir necesariamente a su actividad como funcionario.

c) Temporalidad del informe.

Esta Sala Superior ha sostenido que el informe de labores, así como la propaganda relacionada con el mismo, i) debe ocurrir una sola vez en el año calendario; ii) inmediatamente después, en un plazo razonable, de concluido el periodo del cual se

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/YUC/183/2019

informa, y iii) nunca durante las precampañas, campañas electorales, veda electoral, e inclusive, el día de la jornada electoral.

Sin embargo, ni la ley ni esta Sala Superior -vía jurisprudencia- han impuesto que, los mensajes relacionados con el informe de labores señalen día, hora y lugar del acto de rendición de cuentas.

En efecto, ninguna norma prevé que, en los mensajes alusivos al informe de actividades, se contenga la fecha y lugar en los cuales se realizará ese acto. A su vez, este Tribunal Electoral tampoco ha impuesto jurisprudencialmente ese deber, precisamente por la falta de norma en ese sentido.

Así, carecería de sustento constitucional y legal imponer que, en los mensajes relacionados con los informes de labores, se señale la fecha y lugar en el cual se realizará ese acto.

En todo caso, está en la decisión del funcionario incluir en el mensaje, la fecha y lugar en los cuales se realizará el informe de labores. Sin embargo, la ausencia de los mismos, en modo alguno determina la existencia de propaganda personalizada.

Ahora bien, respecto a la promoción personalizada, es aplicable las siguientes disposiciones:

PROMOCIÓN PERSONALIZADA

El párrafo octavo del artículo 134 constitucional, establece que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes o entes públicos, cualquiera que sea su nivel u orden de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación^[1] determinó que el artículo 134 tiene como finalidad que:

- La propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, debe ser institucional;
- Debe tener fines informativos, educativos o de orientación social;

^[1] SUP-REP-3/2015 y SUP-REP-5/2015.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/YUC/183/2019

- La propaganda difundida por los servidores públicos no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público;
- Prevé una prohibición concreta para la propaganda personalizada de los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión;
- Prevé que todo servidor público tiene el deber de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos;
- Al establecer el texto del artículo 134, párrafo octavo constitucional "bajo cualquier modalidad de comunicación social", la prohibición se materializa a través de todo tipo de comunicación social por el que se difunda visual o auditivamente, propaganda proveniente de funcionarios públicos, tales como: televisión, radio, cine, prensa, anuncios espectaculares, mantas, pancartas, trípticos, volantes, entre otros.

La Sala Superior ha establecido que los elementos que deben colmarse para determinar o identificar propaganda personalizada de los servidores públicos, son los siguientes^[2]:

- **Personal.** Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público;
- **Objetivo.** Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y
- **Temporal.** Resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

^[2] De acuerdo con la jurisprudencia 12/2015 de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.

II. CASO CONCRETO

MEDIDA CAUTELAR

Ahora bien, en términos de lo establecido en las consideraciones a que se refieren los precedentes dictados por la máxima autoridad en la materia, mismos que se enuncian párrafos arriba, **esta autoridad administrativa electoral, en un análisis preliminar**, procede realizar un estudio conjunto de los elementos personal, objetivo y temporal, del anuncio espectacular denunciado, para el efecto de determinar si el mismo, bajo la apariencia del buen derecho, es constitutivo de infracción en esta materia y, en consecuencia, es procedente o no el dictado de medidas cautelares.

El espectacular denunciado es el siguiente:



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/YUC/183/2019

Como se advierte, la propaganda denunciada contiene la imagen **de Cecilia Anunciación Patrón Laviada** del lado derecho del anuncio, ocupando poco menos de la mitad del espacio total.

En el lado izquierdo se pueden apreciar las leyendas siguientes:

- “CECILIA”, escrito en letras azules, en tipografía mayor al resto y con un subrayado multicolor.
- “Patrón”, en rojo y manuscrito.
- Signo multicolor de # acompañado de la frase “Soñamos juntos”, en azul.
- “Trabajamos juntos”, en azul.

Debajo de esas frases se aprecia un círculo azul con un símbolo de paloma unido a un óvalo con los siguientes mensajes escritos en letras blancas:

- “Cárcel para ladrones de casa-habitación”
- “No más PUERTA GIRATORIA”

En el extremo inferior izquierdo, se aprecia en rojo la palabra “PRIMER”, seguido en color azul por la frase “INFORME DE RESULTADOS LEGISLATIVOS”, junto a al logotipo y leyenda de la “CÁMARA DE DIPUTADOS LXIV LEGISLATURA”.

Finalmente se pueden ver los logotipos que identifican a las redes sociales *Facebook*, *Twitter* e *Instagram*, seguidos de la leyenda “CeciliaPatronL”.

En lo concerniente al **elemento temporal**, del análisis practicado por esta autoridad al citado material, se advierte que el informe de labores se realizó el veintidós de noviembre de dos mil diecinueve, fuera y sin hacer referencia de algún proceso electoral local en Yucatán o Federal en curso o próximo a ellos.

De las constancias de autos, en específico del contrato de aportación exhibió como prueba de la denunciada, se advierte que la difusión del material propagandístico contratado para la difusión del Informe de Labores se pactó para el periodo comprendido del quince al veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, inclusive; esto es, siete días anteriores y cinco posteriores a la rendición de cuentas, de

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/YUC/183/2019

conformidad con las reglas establecidas en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Noviembre 2019												
15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27
Día	Día	Día	Día	Día	Día	Día		Día	Día	Día	Día	Día
1	2	3	4	5	6	7	*	1	2	3	4	5
Previos							Informe	Posteriores				

Por lo que hace al **elemento objetivo**, en el contexto de la publicidad se hace alusión al “**PRIMER INFORME DE RESULTADOS LEGISLATIVOS**” de la referida diputada, así como a las frases “Cárcel para ladrones de casa-habitación” y “No más PUERTA GIRATORIA”, esto es, se advierte que el contenido de la propaganda analizada, en apariencia del buen derecho, se encuentra encaminado a dar a conocer a la ciudadanía el presunto desempeño de las actividades legislativas de la servidora pública en cuestión, toda vez que como legisladora, su trabajo es participar en la creación de normas federales, siendo que en términos de lo analizado en los recursos SUP-REP-138/2017 y SUP-RAP- 643/2017, basta con que existan expresiones relacionadas con programas o iniciativas relacionadas con el trabajo de la servidora pública, para que el mismo se considere un genuino trabajo de rendición de cuentas.

En el caso concreto, de conformidad con la copia de su Primer Informe de Actividades, durante su primer año de gestión la denunciada hace referencia a la presentación, entre otras, de un Proyecto de decreto que reforma los artículos 187 y 192 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que *busca establecer que no serán procedentes los acuerdos reparatorios y la suspensión condicional del proceso en delitos patrimoniales cometidos en casa habitación, negocio o comercio.*

En relación al elemento **personal**, de la revisión preliminar, al material denunciado se puede apreciar el nombre e imagen de la legisladora denunciada, empero, en sede cautelar, bajo la apariencia del buen derecho, no puede considerarse como una promoción personalizada de la servidora pública, en virtud de que, tal como lo ha considerado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el mero hecho de que la propaganda institucional tenga el nombre e

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/YUC/183/2019

imagen del servidor público no es suficiente para que actualice en automático la promoción personalizada de la servidora pública (SUP-RAP-49/2009).

Así pues, en sintonía con las previsiones fijadas por la jurisdicción para valorar si se está en presencia o no de conductas contrarias a la norma electoral, en específico a la indebida promoción personalizada de servidores públicos, esta autoridad realizará un análisis conjunto a los elementos personal, objetivo y temporal de la publicidad analizada.

Ahora bien, en síntesis, si se considera el criterio establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral en la Jurisprudencia 12/2015, bajo el rubro: **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**, se obtiene lo siguiente:

- a) **Elemento personal: Este presupuesto sí se colma.** De la revisión integral del material denunciado, se aprecia el nombre e imagen de la Diputada Federal Cecilia Anunciación Patrón Laviada.
- b) **Elemento Objetivo: Este presupuesto no se colma.** Esta autoridad no advierte que se esté en presencia de un ejercicio de promoción personalizada, fundamentalmente porque, si bien se indicó que el elemento personal se colma, cabe destacar que también se hace alusión a un *INFORME DE RESULTADOS LEGISLATIVOS*, haciéndose mención de temas relacionados con una iniciativa legislativa de la denunciada, además de que la publicidad y no está centrada en destacar las cualidades personales de ésta.
- c) **Elemento Temporal: Este presupuesto no se colma.** Pues no se encuentra desarrollándose algún proceso comicial en Yucatán o bien federal, y en el caso concreto, del análisis al contenido del material denunciado no se aprecia referencia alguna a algún proceso comicial.

Además de conformidad con la información que obra en autos, en concreto del contrato que ampara la colocación de la publicidad atinente al informe de labores de la Diputada denunciada, se aprecia que su difusión sería por un

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/YUC/183/2019

periodo determinado, del quince al veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve.

Es por ello que, bajo la apariencia del buen derecho resulta **improcedente** la adopción de la medida cautelar solicitada en relación a la exhibición del anuncio espectacular denunciado.

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.

III. TUTELA PREVENTIVA

No pasa inadvertido que, en el escrito de denuncia, el apartado correspondiente a la solicitud de medida cautelar se intitula “SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES Y LLAMAMIENTO A LA TUTELA PREVENTIVA,” sin embargo, de la lectura del mismo se advierte que los razonamientos son genéricos encaminados al dictado de una medida cautelar, en donde además se solicita que “se impida el despliegue de este tipo de conductas y, con ello, prevenir la inequidad en la contienda”.

Sobre el tema, debe tenerse en cuenta que al emitir la jurisprudencia 14/2015, de rubro *MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA*, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que dicho accionar de la autoridad *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*. En concepto de esta Comisión, no se surten los requisitos para dictar medidas cautelares bajo la figura de tutela preventiva, porque no existe en el expediente base para estimar que dicho evento o alguno otro con las mismas características se celebrará en lo subsecuente, ni mucho menos se advierte elemento de urgencia o imperiosa necesidad que justifiquen un pronunciamiento en ese sentido.

Al respecto, se ha considerado que las medidas cautelares, si bien son de naturaleza preventiva, no son procedentes en contra de **hechos futuros de**

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/YUC/183/2019

realización incierta en términos del artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

Asimismo, se ha considerado que los hechos futuros de realización incierta, son actos futuros cuyo acontecimiento puede ser contingente o eventual, por lo que no existe seguridad de que sucederán⁶.

En ese contexto, las medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, tienen por objeto prevenir la comisión de hechos infractores, por lo que es posible que se dicten sobre hechos futuros a fin de evitar que atenten contra el orden jurídico.

Sin embargo, para su adopción, la autoridad electoral ha de contar con información suficiente que arroje la probabilidad alta, real y objetiva de que las conductas que se aducen transgresoras de la ley se verificarán, y no la mera posibilidad, con baja probabilidad de que así suceda, ya que se requiere la existencia de un riesgo o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral.

Sobre esa base, para que se emitan medidas cautelares en acción tutelar preventiva es necesario que los hechos contraventores, aunque aún no sucedan, sean de inminente realización, como por ejemplo⁷:

- Que su verificación dependa simplemente del transcurso del tiempo.
- Que su acontecimiento sea consecuencia forzosa e ineludible de otros hechos que sucedieron con anterioridad.
- Que se infiera la verificación de acciones concretas dirigidas específicamente a generarlos porque de manera ordinaria se constituyen como preparatorios de su realización.

Lo anterior, porque las medidas cautelares tienen por objeto hacer cesar o desaparecer determinada conducta. Por definición, su adopción presupone la existencia objetiva y verificable de la acción u omisión que pueda causar daños o perjuicios a los derechos subjetivos o sociales.

⁶ Criterio sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-0016/2017 y SUP-REP-010/2018

⁷ ÍDEM

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/YUC/183/2019

Por ello, con base en lo anterior, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁸ determinó que no resulta válida la adopción de medidas cautelares sobre intuiciones, presunciones o indicios ni tampoco resulta válido dictar medidas difusas o **genéricas**, sino que se exige de manera obligatoria **la existencia de un objeto y sujeto determinados**.

En el caso, como se razonó, la difusión del informe de labores de la Diputada Federal Cecilia Anunciación Patrón Laviada se lleva a cabo desde quince hasta el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, a través del material que ya fue objeto de análisis de en el apartado que antecede, por lo que atender lo solicitado por el partido político denunciante **implicaría el pronunciamiento de hechos futuros de realización incierta**, al no existir evidencia de la realización de nuevos eventos en los cuales la funcionaria denunciada tenga por objeto *celebrar acciones distintas a las que solo le confiere la Constitución y la Normatividad en la Materia*, de ahí la improcedencia de la tutela preventiva solicitada.

Esto es, esta autoridad no cuenta con información que arroje, con suficiente grado de probabilidad, que Cecilia Anunciación Patrón Laviada distribuirá propaganda alusiva a la difusión de informe de labores en un periodo diferente al ya referido, por lo que no se advierte que exista un riesgo o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral.

Por lo anterior, es **improcedente** la solicitud de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva solicitada por el Partido Revolucionario Institucional.

Es importante precisar que los razonamientos expuestos **no prejuzgan** respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que, si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha determinado la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la determinación de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

⁸ Véase SUP-REP-53/2018

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,⁹ debe precisarse que en términos de lo dispuesto en el artículo 109, párrafo 3, *in fine*, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la presente determinación es impugnabile mediante el “recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador”.

Lo anterior, con fundamento en la jurisprudencia 5/2015 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro y texto siguiente:

MEDIDAS CAUTELARES. LOS ACTOS RELATIVOS A SU NEGATIVA O RESERVA SON IMPUGNABLES MEDIANTE RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, DENTRO DEL PLAZO DE CUARENTA Y OCHO HORAS.- *De la interpretación funcional del artículo 109, párrafo 3, in fine, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se concluye que el plazo para impugnar toda determinación del Instituto Nacional Electoral, sobre la adopción de medidas cautelares es de cuarenta y ocho horas, tanto en el procedimiento ordinario como en el especial; sin embargo, dicho plazo debe aplicarse también para la presentación del medio de impugnación cuando se combata la negativa o reserva de otorgar las medidas cautelares referidas, atendiendo a su naturaleza sumaria, al carácter urgente de la tramitación del recurso y al principio de igualdad procesal.*

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII; 38, 39, 40 y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

⁹ 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 JURISDICCIONAL EFECTIVA. EL ACCESO A UN RECURSO EFECTIVO, SENCILLO Y RÁPIDO, ES CONSECUENCIA DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL.”

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/YUC/183/2019

A C U E R D O

PRIMERO. Es **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el Partido Revolucionario Institucional en Yucatán, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando CUARTO.

SEGUNDO. Es **improcedente** la adopción de tutela preventiva solicitada por el Partido Revolucionario Institucional, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando CUARTO.

TERCERO. Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

CUARTO. En términos del considerando QUINTO, 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 Cuadragésima Segunda Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias, celebrada el veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve, por mayoría de dos votos a favor de las Consejeras Electorales Doctora Adriana Margarita Favela Herrera y de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y con el voto en contra de la Consejera Electoral Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles.

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

MTRA. BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ