

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR FORMULADA POR CLAUDIO ULLOA LICONA EN CONTRA DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, DEL PARTIDO POLÍTICO MORENA Y QUIEN RESULTE RESPONSABLE, POR PRESUNTOS ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA, DERIVADOS DE LA PUBLICACIÓN DEL LIBRO DENOMINADO “2018. LA SALIDA”, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/CUL/CG/83/PEF/140/2018.

Ciudad de México, a doce de marzo de dos mil dieciocho.

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

I. DENUNCIA.¹ El nueve de marzo de dos mil dieciocho, el ciudadano Claudio Ulloa Licona, presentó queja en contra de Andrés Manuel López Obrador como precandidato a la Presidencia de la República por el partido político Morena, de dicho instituto político y de quien resulte responsable, por la publicación del libro denominado “2018. LA SALIDA”, porque, a juicio del quejoso, posiciona al denunciado ante la ciudadanía de forma anticipada, como una opción política-electoral y publicita la plataforma electoral del partido político Morena.

Por lo anterior, solicitó el dictado de medidas cautelares a efecto de que *se deje de producir, vender y difundir el libro denunciado.*

II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO, ASÍ COMO INVESTIGACIÓN PRELIMINAR.² Ese mismo día se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/CUL/CG/83/PEF/140/2018**, se acordó el registro, se reservó su admisión y emplazamiento, en tanto se contaran con los elementos necesarios para tal efecto.

También, en el citado acuerdo, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, requirió diversa información y ordenó la instrumentación de un acta

¹ Páginas 1 a 82.

² Páginas 83 a 89.

ACUERDO ACQyD-INE-40/2018
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/CUL/CG/83/PEF/140/2018

circunstanciada³, con el propósito de verificar la existencia de los contenidos alojados en las páginas de internet referidas por el quejoso en su escrito inicial y se realizaron requerimientos de información, como se advierte a continuación:

No.	SUJETO A NOTIFICAR	OFICIO	RESPUESTA RECIBIDA EN LA UTCE
1	Andrés Manuel López Obrador	INE-UT/2320/2018	Pendiente de contestación
2	Editorial Planeta Mexicana, S.A. de C.V	INE-UT/2321/2018	Pendiente de contestación

III. ADMISIÓN DE LA DENUNCIA, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES.⁴

El once de marzo del presente año, la Unidad Técnica de lo Contencioso admitió a trámite la denuncia y reservó el emplazamiento a las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación.

De igual forma, acordó remitir la propuesta de pronunciamiento sobre la solicitud de medidas cautelares a esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral,⁵ para que en el ámbito de sus atribuciones, determine lo conducente.

C O N S I D E R A N D O

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 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.

Lo anterior, en términos de lo razonado en la Tesis de Jurisprudencia 8/2016, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,⁶ de rubro

³ Páginas 90 a 102

⁴ Visible a páginas 133 a 135 del expediente.

⁵ En lo sucesivo, la Comisión

⁶ En lo subsecuente *Tribunal Electoral*.

COMPETENCIA. EL CONOCIMIENTO DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA, SE DETERMINA POR SU VINCULACIÓN AL PROCESO ELECTORAL QUE SE ADUCE LESIONADO.⁷

En el caso, la competencia se actualiza por tratarse de una posible infracción a lo previsto en el artículo 470, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en atención a que en el presente asunto se denuncia la posible comisión de actos anticipados de precampaña y/o campaña con posible incidencia en el proceso electoral federal en curso.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA

Como ya quedó establecido, el motivo de inconformidad hecho valer por el quejoso se refiere a la presunta comisión de actos anticipados de precampaña y campaña atribuibles a Andrés Manuel López Obrador como precandidato a la Presidencia de la República por el partido político Morena, a dicho instituto político y a quien resulte responsable; derivado de publicación del libro denominado “2018. LA SALIDA”, ya que, a juicio del quejoso, posiciona al denunciado ante la ciudadanía de forma anticipada, como una opción política-electoral y publicita la plataforma electoral del partido político Morena.

MEDIOS DE PRUEBA

OFRECIDOS POR EL DENUNCIANTE

1. Técnica: Consistente en las siguientes direcciones electrónicas de las que solicitó a esta autoridad su certificación:

- <https://www.youtube.com/watch?v=SLOHzB0PDN4>
- <https://regeneracion.mx/libro-de-amlo-2018-la-salida-es-primer-lugar-de-ventas-librerias/>

2. Documental. Consistente en el original del libro titulado “2018 LA SALIDA”.

⁷ Consulta disponible en la página del *Tribunal Electoral* o en la dirección electrónica: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=8/2016&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,8/2016>

3. Presuncional. En su doble aspecto legal y humana en todo lo que favorezca a sus legítimos intereses.

4. Instrumental de actuaciones. En todo lo que favorezca a sus intereses.

RECABADOS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

a) Acta circunstanciada instrumentada por la autoridad sustanciadora en la que se certificó el contenido de las direcciones electrónicas aportadas por el quejoso.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De los elementos probatorios presentados por el quejoso, así como de las constancias de autos, se derivan los siguientes hechos relevantes para la emisión del presente acuerdo de medida cautelar:

- De conformidad con la acta circunstanciada instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral se advierte la existencia del canal de YouTube, referido por el quejoso, el cual se aloja en el enlace electrónico <https://www.youtube.com/watch?v=SLOHzB0PDN4>; así como del link <https://regeneracion.mx/libro-de-amlo-2018-la-salida-es-primer-lugar-de-ventas-librerias/>

Cabe precisar que, si bien no obran en autos las respuestas a los requerimientos formulados, ello no es óbice para la válida emisión del presente pronunciamiento, con base en el criterio sostenido 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 que se desahoguen la totalidad de las diligencias ordenadas, a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad.⁸

⁸ SUP-REP-183/2016.

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.
- 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, solo son protegibles por medidas cautelares aquellos casos en los que se acredita la temeridad o actuar indebido de quien con esa conducta ha forzado la instauración del procedimiento.

El primer elemento apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable; en tanto que el **segundo**

elemento consiste en la posible frustración de los derechos de quien promueve la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

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

En atención a la naturaleza de las medidas precautorias, se considera que se requiere una **acción ejecutiva, inmediata y eficaz**, que debe adoptarse mediante la ponderación de los elementos que obren en el expediente, generalmente aportados por el solicitante, con el fin de determinar, en grado de seria probabilidad, si pueden producirse daños o lesiones irreparables a los principios rectores de la materia electoral con la permanencia de cierto tipo de acciones o conductas.

En ese contexto, esta clase de providencias, como todo acto de molestia por parte de la autoridad, necesariamente deben estar fundadas y motivadas para su concesión o denegación, en estricta observancia al principio de legalidad, ya que según sea el sentido de la resolución, con ellas puede afectarse a cualquiera de los sujetos en conflicto.

Por tanto, la autoridad que tenga a su cargo establecer si procede o no acordarlas, y en su caso, determinar cuál procede adoptar, debe realizar diversas ponderaciones que permitan su justificación, como son las atinentes a los derechos en juego, la irreparabilidad de la afectación, la idoneidad de la medida cautelar, así como su razonabilidad y proporcionalidad.

Aunado a lo anterior, debe decirse que la imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados, solo proceden respecto de conductas que se refieran a **hechos objetivos y ciertos**; no así respecto de hechos que se hayan consumado totalmente o futuros de realización incierta, pues el objeto de estas medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves. Su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento, no solo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

Lo anterior encuentra sustento en la Tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro ***MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.***⁹

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

CUARTO. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Toda vez que la etapa de precampaña concluyó el pasado once de febrero del presente año, esta autoridad electoral nacional sólo estudiará el planteamiento formulado por el quejoso respecto de actos anticipados de campaña y no así de precampaña.

MARCO JURÍDICO

ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA

⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.

El orden jurídico mexicano regula la duración de los periodos en que habrán de llevarse a cabo las campañas electorales y prohíbe de manera expresa la realización de actos de posicionamiento expreso fuera de tales plazos, como se advierte en la siguiente transcripción:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

[...]

IV. La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

[...]

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 3.

1. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

a) Actos Anticipados de Campaña: Los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido;

b) Actos Anticipados de Precampaña: Las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura;

[...]

Artículo 227.

1. Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.

2. Se entiende por actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.

3. Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por esta Ley y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.
[...]

Artículo 242.

1. La campaña electoral, para los efectos de este Título, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

2. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.
[...]

Artículo 445.

1. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley:
a) La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso;
[...]

Como se advierte de la legislación transcrita, la Constitución General de la República establece la duración de los periodos de precampaña y campaña para los diferentes cargos de elección de carácter federal.

Asimismo, se establece que los actos anticipados de campaña son aquellas expresiones realizadas fuera de la etapa de campañas que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o de un partido político, en tanto que, los actos anticipados de precampaña son aquellas expresiones que se

realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas y que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura.

En este contexto, con las disposiciones citadas, se pretende evitar que quienes aspiran a ocupar un cargo público lleven a cabo actos anticipados de precampaña y campaña, en razón de que ello implica, por sí mismo, una ventaja indebida en detrimento de los demás aspirantes o contendientes, al desprender una serie de actos que inciden en el pensamiento del colectivo electoral y, que a la postre, pudieran trascender en la toma de decisión que se ve reflejada mediante la emisión del voto por parte de los ciudadanos, a favor o en contra de un precandidato, candidato o partido político, trastocando así, el principio de equidad en la contienda.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha reconocido que para poder acreditar un acto anticipado de campaña^[4], es necesaria la concurrencia de tres elementos:

[...]

a. Un elemento personal: que los realicen los partidos políticos, así como sus militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos;

b. Un elemento temporal: que acontezcan antes, durante o después del procedimiento interno de selección de candidatos y previamente al registro constitucional de candidatos;

c. Un elemento subjetivo: que tengan el propósito fundamental de presentar la plataforma de un partido político o coalición o promover a un candidato para obtener el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.

[...]

De igual manera, el máximo órgano jurisdiccional de la materia electoral, ha sostenido, acerca de la configuración de los actos anticipados de campaña,^[5] lo siguiente:

Esta Sala Superior también ha sostenido que las manifestaciones explícitas o unívocas e inequívocas de apoyo o rechazo hacia una opción electoral pueden llegar a configurar actos anticipados de campaña, siempre que trasciendan al conocimiento de la

[4] SUP-JRC-228/2016

[5] SUP-REP-146/2017

ACUERDO ACQyD-INE-40/2018
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/CUL/CG/83/PEF/140/2018

ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda^[6].

Para concluir que una expresión o mensaje actualiza un supuesto prohibido por la ley –en especial, el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña- la autoridad electoral competente debe verificar si la comunicación que se somete a su escrutinio, de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad llama al voto en favor o en contra de una persona o partido; publicita plataformas electorales; o posiciona a alguien con el fin de que obtenga una candidatura.

Esta Sala Superior considera que tal conclusión atiende a la finalidad que persigue la prohibición que se analiza, la cual es prevenir y sancionar aquéllos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda y legalidad, de forma tal que no resulte justificado restringir contenidos del discurso político que no puedan, objetiva y razonablemente, tener ese efecto.

Por ello, para el análisis de los actos anticipados de precampaña o campaña resulta más funcional que sólo se sancionen expresiones que se apoyen en elementos explícitos o unívoco e inequívocos de apoyo o rechazo electoral, con la intención de lograr un electorado mayor informado del contexto en el cual emitirá su voto.

Lo anterior, considerando las razones siguientes:

- a) *Es un criterio objetivo que permite acotar la discrecionalidad y genera mayor certeza y predictibilidad para los sujetos obligados, las autoridades y la ciudadanía. El análisis del discurso a partir de elementos explícitos, unívocos e inequívocos, genera conclusiones más objetiva respecto a su intencionalidad y finalidad, porque el significado de tales elementos pueden ser reconocidos objetivamente, con mayor facilidad, por cualquier persona, permitiendo determinar si se está o no frente a una expresión que abiertamente implica un llamado de apoyo o rechazo electoral para los efectos que resulten aplicables.*

Este criterio interpretativo tiene mayores ventajas en términos de legalidad, certeza y predictibilidad para todos los sujetos relevantes del derecho electoral que aquél otro que deja a la discrecionalidad de la autoridad definir qué expresiones configuran un llamado a favor o en contra de una determinada oferta política.

Asimismo, para los partidos políticos, aspirante, simpatizantes, militantes, precandidatos, candidatos, dirigentes partidistas y ciudadanía en general, el criterio en estudio les permite tener mayor certeza en relación a qué está prohibido y qué está permitido en materia de actos anticipados de campaña, y les permite desarrollar una estrategia de comunicación política con mayor certeza de las restricciones legales al discurso político en ciertas etapas previas a la elección y de las consecuencias jurídicas de su conducta.

[6] Véase SUP-JRC-194/2017

ACUERDO ACQyD-INE-40/2018
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/CUL/CG/83/PEF/140/2018

De igual forma, los citados sujetos contarán con mayores elementos para ejercer su derecho de defensa frente a decisiones restrictivas de las autoridades, pues si existe una base más objetiva para determinar si una conducta está o no prohibida, cualquier persona tendrá mayores y mejores elementos para defenderse contra decisiones que estimen lesivas de sus derechos.

Lo contrario implicaría el que diversas manifestaciones espontáneas o creativas del discurso político (expresiones, panfletos, trípticos, espectaculares, canciones, dibujos, caricaturas, grafiti, etc.), con mensajes ambiguos, irónicos, formales, incómodos, subliminales, misteriosos, etcétera, así como otro tipo de acciones, actitudes o símbolos, pudieran ser sancionados sin que constituyan propiamente conductas que generen un daño o supongan un riesgo o peligro para los principios que rigen la contienda electoral.

Por ello resulta muy relevante que se tomen en cuenta todos los elementos que integran el contexto del discurso que se sujete al análisis de la autoridad.

- b) *Maximiza el debate público. El criterio de interpretación estricta de las manifestaciones explícitas de apoyo o rechazo electoral es la que menos interviene en la libre configuración del debate público, pues supone mantener un margen más amplio para la expresión y la comunicación pública de la ciudadanía.*

En efecto, si solo se restringen los llamados manifiestos e inequívocos de apoyo o rechazo electoral, es decir, si sólo éstos se consideran como posibles actos anticipados de campaña, se mantiene la apertura para que los sujetos obligados la realicen y la ciudadanía reciba todo tipo de expresiones distintas a aquellos, aunque pueden resultar vagas, ambiguas, sugerentes, subliminales o incluso encontrarse cercanas a los prohibido.

Lo anterior, porque conforme al criterio que aquí se justifica, la restricción a la libertad que supone el sistema de sanciones por actos anticipados de precampaña o campaña, persigue evitar que se dejen de realizar sólo aquellas conductas que efectivamente impliquen una oferta electoral adelantada que trascienda al conocimiento de la comunidad y efectivamente pueda llegar a incidir en la equidad en la contienda.

En tal sentido, el elemento subjetivo de un posicionamiento adelantado sólo se actualizará cuando las comunicaciones trasciendan a cualquier público relevante y contengan: i) elementos (palabras) que de forma explícita denotan una solicitud de apoyo o rechazo electoral; o ii) elementos unívocos e inequívocos de esa solicitud.

Además, restringir sólo los llamados explícitos o bien unívocos e inequívocos de apoyo o rechazo electoral anticipados, posibilita de mejor manera una comunicación política eficaz, pues evitan la posibilidad de que los actores relevantes del derecho electoral se autocensuren en sus expresiones públicas (la manera en que se expresan en reuniones, eventos u otro tipo de actos que trasciendan al conocimiento público o la forma en que diseñan sus manifestaciones), facilitando que se apeguen a la Ley, y evitando que se desincentive el ejercicio de la libertad de expresión.

ACUERDO ACQyD-INE-40/2018
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/CUL/CG/83/PEF/140/2018

- c) *Se facilita el desarrollo de las actividades lícitas de los partidos y el cumplimiento de sus fines constitucionales y estrategia electoral. Los partidos políticos tiene, entre otros, el objetivo de posibilitar el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.*

La consecución de tal fin constitucional exige que sean competitivos y que desarrollen estrategias lícitas para ganar elecciones. Ello, a su vez, implica que un instituto político debe mantenerse en constante relación con la ciudadanía y su potencia electorado realizando, entre otras, actividades de:

- *Oferta política*
- *Afiliación de ciudadanos al instituto político*
- *Creación de perfiles y candidaturas competitivas*

Considerar que el desarrollo de tales actividades debe limitarse a los tiempos de campaña podría ser contrario a los fines constitucionales de los partidos. Lo natural es que dichos institutos políticos busquen en todo tiempo ganar simpatía y obtener apoyo de su potencial electorado; ello también es lo más acorde a la realidad.

Prohibir sólo las manifestaciones explícitas de apoyo o rechazo electoral es la postura que consigue el mayor equilibrio entre dicho fin de ganar elecciones (con todas las actividades lícitas que ello suponga) en relación con el diverso objetivo relativo a evitar llamados anticipados a votar en contra o a favor de una candidatura o partido.

En efecto, fuera de lo abiertamente prohibido, todos los partidos tienen libertad para ofertarse política y electoralmente, lo cual facilita el desarrollo de sus actividades internas y evita afectar su estrategia electoral (que es una manifestación de su libre autorganización), pues les da la certeza de que sus acciones no serán interpretadas como actos anticipados de campaña.

Por ejemplo, mientras no se hagan referencias explícitas o bien unívocas e inequívocas de apoyo o rechazo electoral, se evita que una campaña permanente de afiliación sea considerada, en principio, como estrategia sistemática de posicionamiento indebido.

Lo mismo ocurre en relación a las actividades internas encaminadas a generar candidaturas competitivas. Mientras no se mencionen las expresiones que impliquen conductas sancionable, los partidos pueden desarrollar estrategias para lograr que un militante específico pueda llegar a ser conocido por la ciudadanía, teniendo en cuenta que uno de sus objetivos lícitos es el de ganar elecciones.

Por ello se concluye que un discurso se considerará como acto anticipado de precampaña y campaña, cuando de manera expresa y fuera de las respectivas etapas del proceso realice un llamamiento a votar y a presentar de forma clara, determinada plataforma electoral y candidatura.

Al respecto, es aplicable la jurisprudencia 4/2018, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro: ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LIBERTAD INFORMATIVA.

El artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que se ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

De igual forma, refiere que toda persona tiene derecho al libre acceso a la información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

Asimismo, el párrafo primero del artículo séptimo constitucional, señala que es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio.

Por su parte, los tratados de derecho humanos integrados al orden jurídico nacional, en términos de lo dispuesto en el artículo 1 de nuestra Carta Magna, conciben de manera homogénea a tales libertades en los siguientes términos.

El artículo 19, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece que nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. En el mismo sentido, señala que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa a artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

De la misma forma, el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos humanos, dispone que todas las personas tienen derecho a la libertad de

pensamiento y de expresión, y dispone que el ejercicio de dicho derecho, no podrá ser sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar, el respecto a los derechos o a la reputación de los demás, o, en su caso, la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o moral pública.

También, señala que no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel periódico, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualquier otro medio encaminado a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derecho Humanos ha sostenido que las libertades de expresión e información implican el derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole; de ahí que en su ejercicio se requiere que nadie sea arbitrariamente disminuido o impedido para manifestar información, ideas u opiniones¹⁰.

En sintonía con lo anterior, el artículo 78 bis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dispone que a fin de salvaguardar las libertades de expresión, información y, así, fortalecer el Estado Democrático de Derecho, no serán objeto de inquisición judicial ni censura, las entrevistas, opiniones, editoriales y el análisis de cualquier índole que, sin importar el formato, sean el reflejo de la propia opinión o creencias de quienes las emiten.

LIBERTAD DE COMERCIO

En nuestro país, el derecho al libre comercio está en el artículo 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se señala *“A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio, o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los*

¹⁰ Véase La última Tentación de Cristo, Olmedo Bustos y otros VS Chile

derechos de la sociedad. Nadie podrá ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.”

La interpretación y alcance de dicho artículo se encuentra en la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la nación, de rubro y texto siguientes¹¹:

GARANTÍA DE IGUALDAD. ESTÁ CONTENIDA IMPLÍCITAMENTE EN EL ARTÍCULO 5o. CONSTITUCIONAL.

El análisis del primer párrafo del artículo 5o. constitucional, que establece: "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. ...", permite constatar, en principio, que este precepto garantiza a todos los gobernados, entre otras cosas, el ejercicio de las libertades de comercio y de industria que sean lícitas y, en segundo término, que esa facultad se otorga a todas las personas sin distinción alguna, es decir, sin hacer diferencias de nacionalidad, raza, religión o sexo, ya que su contenido no establece salvedad alguna al respecto; circunstancia que constituye un fundamento importante de la garantía de libertad de comercio, ya que el artículo 5o. constitucional, al permitir a todas las personas ejercer el comercio o la industria que les acomode, siempre y cuando sean lícitos y no opere alguna de las limitantes a que alude el mismo numeral, excluye implícitamente de tal prerrogativa todo trato desigual que no pueda ser justificado constitucionalmente o apoyado en el interés público, puesto que no debe soslayarse que el disfrute pleno de la garantía otorgada por la Carta Magna en el imperativo de cuenta exige necesariamente la actualización del principio de igualdad material o real entre los titulares de esa garantía, dado que jurídicamente la igualdad se traduce en que varias personas, cuyo número es indeterminado, que participen de la misma situación, tengan la posibilidad y la capacidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y obligaciones que emanen de la ley aplicable frente al Estado, lo cual estará en función de sus circunstancias particulares. En este sentido, el numeral 5o. constitucional prevé sustancialmente ese principio fundamental de igualdad, en virtud de que tiene como finalidad colocar a todos los gobernados, cualquiera que sea su categoría o condición social, en igualdad de condiciones frente a la necesidad de vida de escoger el comercio, el oficio, el trabajo o la industria que les acomode, con las únicas salvedades de que éstos sean lícitos y de que no ataquen los derechos de terceros ni ofendan los intereses de la sociedad.

En el escenario internacional, la libertad de comercio también encuentra cobijo en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, suscrito por el Estado Mexicano, el cual dispone en su artículo 1 y 6, que todos los pueblos tienen el derecho a su libre desarrollo económico, siendo que cada Estado deberá figurar orientación y formación técnico – profesional, programas y normas, encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural y la ocupación

¹¹ Época: Novena Época, Registro: 191689, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Junio de 2000, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. XC/2000, Página: 26 .

plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de las personas.

Como vemos, existe una real protección al derecho de todas las personas, incluidas las morales, para desarrollar la actividad comercial que deseen, siempre que sea lícita y no ataque los derechos de terceros, ni ofenda a la sociedad.

De igual suerte, en el caso que nos ocupa, está involucrada la libertad de imprenta, que conforme al artículo 7 Constitucional, tenemos que es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio, y no se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares.

Ninguna ley, ni autoridad, puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, la cual no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6 Constitucional.

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹² ha establecido que el derecho fundamental contenido en el artículo 7 de la Constitución, en sentido literal, se entiende relativo a la industria editorial, tipográfica o de impresión de documentos y, del contenido armónico de los artículos 6 y 7 de nuestra Carta Magna, la Suprema Corte sostiene que la libertad de prensa es una modalidad de la libertad de expresión, encaminada a garantizar su difusión.

CASO CONCRETO

Como se dijo, el quejoso solicita a esta autoridad que se dicten las medidas cautelares necesarias a efecto de que *se deje de producir, vender y difundir el libro denunciado, en virtud de que transgrede la normativa electoral, ya que su contenido debe ser considerado como un acto anticipado de precampaña y campaña electoral.*

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** el dictado de la medida cautelar solicitada por Claudio Ulloa Licon, toda vez que, bajo

¹² Véase la Tesis de la Primera Sala de rubro LIBERTAD DE IMPRENTA. SU MATERIALIZACIÓN EN SENTIDO AMPLIO EN DIVERSAS FORMAS VISUALES, ES UNA MODALIDAD DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN ENCAMINADA A GARANTIZAR SU DIFUSIÓN.

la apariencia del buen derecho y desde una perspectiva preliminar, se considera que la edición y venta del libro denunciado está amparada bajo la libertad de expresión, información, prensa y comercio, por las siguientes consideraciones.

En el caso bajo estudio, el quejoso refiere que en el mes de febrero de dos mil diecisiete, la editorial Planeta publicó el libro “2018. La salida” objeto de denuncia, sin poder acreditar hasta este momento con las constancias que integran el expediente que dicho libro continúe a la venta.

El quejoso refiere que el mencionado libro fue presentado en un evento público y que se encuentra dividido en dos partes: la primera llamada “decadencia” en la que supuestamente se refiere a cómo ha ido decayendo el nivel de vida de los mexicanos desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari hasta el del Enrique Peña Nieto.

En la segunda parte, denominada “Renacimiento”, al decir del quejoso, existe una lluvia de propuestas de Andrés Manuel López Obrador utilizando dicho libro para presentar su plataforma electoral con miras al proceso electoral federal en curso.

De igual suerte, refiere que la portada del libro tiene la foto de Andrés Manuel López Obrador y hace alusión al 2018, por lo que, desde su perspectiva, en el contexto actual, la finalidad de dicho libro es presentar a Andrés Manuel López Obrador como una opción política o “salida” en el proceso electoral federal en curso, lo que, a su juicio, debe ser considerado como un acto anticipado de campaña.

Sobre el particular, este órgano colegiado considera que la Editorial Planeta, al publicar el libro que se denuncia, está ejerciendo su libertad de comercio que, no sólo implica la posibilidad de celebrar contratos de edición para obtener los derechos patrimoniales del libro objeto de estudio, sino también tiene la libertad de configurar su estrategia publicitaria de la forma que considera más conveniente, siempre y cuando ésta no contravenga la normativa electoral. Es decir, puede ejercer plena libertad mercadológica para persuadir al público para que adquieran las obras que edita.

ACUERDO ACQyD-INE-40/2018
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/CUL/CG/83/PEF/140/2018

En este sentido, como ya se dijo en el marco jurídico, la libertad de imprenta, es una modalidad de la libertad de expresión encaminada a garantizar la difusión de ideas y opiniones, por lo que, bajo la apariencia del buen derecho, esta autoridad no considera dable solicitar a la Editorial Planeta que deje de producir, vender y difundir el libro denunciado, lo anterior, pues como ya se explicó, se involucran una serie de derechos en la publicación y difusión de un libro – libertad de comercio, de expresión y de información- máxime que, la simple edición del libro “2018. La salida”, desde una perspectiva preliminar, no actualiza actos anticipados de campaña como lo hace valer el quejoso.

En efecto, la prohibición de realizar actos anticipados de campaña, tiene como objetivo garantizar que los procesos electorales se desarrollen en un ambiente de equidad para las y los contendientes y evitar que alguna opción política obtenga ventaja indebida, en relación con sus opositores, al iniciar antes, lo que pudiera provocar una mayor oportunidad de difusión.

En este sentido, se procede a hacer el análisis de los elementos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para acreditar la existencia de actos anticipados de campaña:

- a. Elemento persona. Sí se colma al advertirse el nombre e imagen de Andrés Manuel López Obrador, quien actualmente es precandidato a la Presidencia de la República por la coalición “Juntos Haremos Historia”.
- b. Elemento temporal: La publicación del libro, de conformidad con lo dicho por el quejoso se realizó en febrero de dos mil diecisiete, momento en el que aún no iniciaba el proceso electoral federal, por lo que sí se colma al haberse editado previo al inicio de las campañas electorales.
- c. Elemento subjetivo: No se colma, pues del estudio preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, no se advierte que se haga un llamado expreso, unívoco e inequívoco a votar a favor de Andrés Manuel López Obrador

En este sentido, si bien es cierto es un hecho público y notorio que Andrés Manuel López Obrador, desde tiempo atrás ha manifestado su deseo de ser Presidente de

la República Mexicana, lo cierto es que, en el momento en que aduce el denunciante que se publicó el libro denunciado, dicho ciudadano era el Presidente Nacional de un partido político y su candidatura, en ese momento, era un hecho futuro de realización incierta, al tener que cumplir ciertos requisitos para ser precandidato y, en su caso, lograr el apoyo necesario para obtener la candidatura, lo que en el momento en que ocurrieron los hechos no era viable. Ahora bien, no debe perderse de vista que dicho ciudadano ha cambiado su calidad a ser precandidato a la Presidencia de la República por el partido político Morena.

En este contexto, del análisis preliminar a la publicación denunciada, no se puede asegurar que en ella existan manifestaciones expresas, unívocas e inequívocas de apoyo o rechazo a una opción política que trascienda al conocimiento de la comunidad y que incida en la equidad en la contienda de cara o con miras al proceso electoral federal como lo establece la jurisprudencia 4/2018 ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES) emitida por el máximo tribunal en la materia, referida en el marco teórico del presente acuerdo.

Aunado a lo anterior, no se debe de perder de vista que la publicación y venta de dicho libro, en sí misma no constituyen propaganda político-electoral, por tanto no debe de ser considerada de la misma forma.

En este sentido, el análisis minucioso al contenido del libro denunciado, a efecto de constatar si en el mismo se expone la plataforma electoral del ahora denunciado, no puede ser objeto de una medida cautelar, sino del estudio de fondo que en su momento realice la autoridad competente.

Por lo anterior, los argumentos vertidos por el quejoso respecto de que en un video difundido en YouTube que, según su dicho, se encarga de leer cada uno de los libros escritos por aspirantes a la Presidencia de la República para analizar si realmente fueron escritos por ellos, y que refiere que Andrés Manuel López Obrador es la persona que más ha aprovechado el “vacío legal” que le permite escribir libros y promover una plataforma electoral con miras a una elección, no puede ser un

elemento a considerar para resolver sobre la adopción de una medida cautelar, con la difusión del aludido video, de manera preliminar, ya que no se acreditan los elementos necesarios para el dictado de la medida cautelar, en particular, el peligro en la demora y la irreparabilidad de la afectación, al tratarse de un mensaje difundido en un medio de comunicación pasivo, esto es internet y en particular en la plataforma de YouTube, por lo que se requiere la voluntad del interesado para consultarlo, aunado a que en ese medio de comunicación existe una maximización del derecho de libertad de expresión y, por ende, una protección reforzada a esa libertad fundamental.

En tal virtud, dictar las medidas cautelares en los términos y para los efectos que pretende el quejoso, sería injustificado y desproporcionado frente a los derechos fundamentales que están en juego

La presente determinación es armónica con lo resuelto por la Sala Regional Especializada en las sentencias emitidas dentro de los expedientes SRE-PSC-96/2017 y SRE-PSC-10/2018, así como la resolución de la Sala Superior SUP-REP-167/2017.

Los argumentos antes expuestos no prejuzgan sobre la existencia o inexistencia de las infracciones denunciadas, situación que compete determinar a la Sala Regional Especializada cuando conozca el fondo del asunto.

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN. A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto por el artículo 109, párrafo 1, inciso b) 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, Base III, Apartado D, 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 y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

A C U E R D O

PRIMERO. Se declara **improcedente** la medida cautelar solicitada por Claudio Ulloa Licona, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

SEGUNDO. 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.

TERCERO. En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el recurso de revisión respecto 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 vigésima sexta de la Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias, celebrada el doce de marzo de dos mil dieciocho, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, del Consejero Electoral Doctor Benito Nacif Hernández y de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión Doctora Adriana Margarita Favela Herrera.

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

DRA. ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA