

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/VER/173/PEF/230/2018

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL POR LA PRESUNTA COMISIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA ATRIBUIBLE A ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR Y AL PARTIDO POLÍTICO MORENA, DERIVADO DE LA REALIZACIÓN DE DIVERSOS EVENTOS DESDE 2016, EN LOS QUE SOLICITÓ EL APOYO EN FAVOR DE SU PERSONA Y DEL PARTIDO POLÍTICO MORENA, ASÍ COMO SU POSTERIOR DIFUSIÓN MASIVA EN REDES SOCIALES Y SITIOS WEB, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PAN/JL/VER/173/PEF/230/2018**

Ciudad de México, a veintiséis de abril de dos mil dieciocho.

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

**I. DENUNCIA.**<sup>1</sup> El dieciocho de abril del año en curso, se recibieron en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral<sup>2</sup>, correos electrónicos enviados por el Asesor Jurídico de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en el Estado de Veracruz, mediante los cuales remitió el escrito signado por Mizraim Eligio Castelán Enríquez, representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en Veracruz, y sus anexos por el que denunció la presunta comisión de **actos anticipados de precampaña y campaña** por parte de Andrés Manuel López Obrador, así como *culpa in vigilando* por parte del Partido Político MORENA, derivado de la presunta realización de mítines y discursos públicos, desde el año de 2016, en los que solicitó el apoyo ciudadano en favor de su persona y del partido político MORENA, así como la posterior difusión masiva de tales eventos en diversas redes sociales y sitios web, lo que, a su juicio, genera una sobreexposición de su imagen, con lo que se vulnera el principio de equidad en la contienda.

Por tal motivo, solicitó el dictado de medidas cautelares consistentes en:

- I. Ordenar a MORENA y Andrés Manuel López Obrador que se abstenga de difundir, a través de sus redes sociales o cualquier plataforma/sitios*

---

<sup>1</sup> Visible a páginas 1 a 8 del expediente.

<sup>2</sup> En adelante UTCE

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/VER/173/PEF/230/2018

*web, los videos señalados en el presente escrito, así como videos de la misma naturaleza.*

- II. Ordenar a MORENA y Andrés Manuel López Obrador la eliminación de los videos denunciados de todos los portales web y redes sociales mencionados en los hechos de la presente denuncia.*
- III. Ordenar a MORENA y Andrés Manuel López Obrador, se abstenga de la realización de eventos y difusión de propaganda electoral en el extranjero.*

**II. REGISTRO DE CUADERNO DE ANTECEDENTES Y DILIGENCIAS PRELIMINARES.** En la misma fecha, se tuvo por recibida la denuncia y se registró como cuaderno de antecedentes identificado con la clave de expediente **UT/SCG/CA/PAN/JL/VER/31/2018**.

Asimismo, se requirió al Partido Acción Nacional, por conducto de su representante propietario ante el Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en Veracruz, para que proporcionara diversa información respecto de la queja presentada.

**III. CIERRE DE CUADERNO DE ANTECEDENTES.** El veinte de abril del año en curso, se recibió la respuesta del Partido Acción Nacional, por conducto de su representante propietario, por lo que en misma fecha se ordenó el cierre del Cuaderno de Antecedentes **UT/SCG/CA/PAN/JL/VER/31/2018** y la apertura del procedimiento especial sancionador respectivo.

**IV. REGISTRO DE QUEJA, DILIGENCIAS PRELIMINARES, RESERVA DE ADMISIÓN Y DE EMPLAZAMIENTO.** En misma fecha, se ordenó registrar el procedimiento especial sancionador al cual le correspondió la clave **UT/SCG/PE/PAN/JL/VER/173/PEF/230/2018**, se reservó la admisión del asunto, el emplazamiento de las partes, así como el pronunciamiento respecto de la solicitud de medidas cautelares, hasta en tanto se realizarán las siguientes diligencias preliminares de investigación, a fin de integrar correctamente el expediente al rubro indicado:

Requerimiento de información	Oficio y fecha de notificación	Respuesta
Partido político MORENA	INE-UT/4806/2018	Escrito de veintidós de abril del año en curso, signado por el representante propietario de MORENA

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/VER/173/PEF/230/2018

		ante el Consejo General de este Instituto.
Andrés Manuel López Obrador	INE-UT/4804/2018	Escrito de veintidós de abril del año en curso, signado por Andrés Manuel López Obrador
Solicitud a la Oficialía Electoral de este Instituto	INE-UT/4807/2018	Oficio INE/DS/1341/2018, signado por la Encargada de despacho de la Dirección del Secretariado, en su función de coordinadora de la Oficialía Electoral, mediante el cual remite el acta circunstanciada INE/DS/OE/CIRC/427/2018.

**V. ADMISIÓN DE LA DENUNCIA, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.** El veinticinco de abril del año en curso, se admitió a trámite la denuncia que originó el presente procedimiento y se reservó el emplazamiento a las partes hasta en tanto se culminara la etapa de investigación; por último, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo conducente.

**CONSIDERANDO**

**PRIMERO. COMPETENCIA.** La Comisión de Quejas y Denuncias es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); 471, párrafo 8, 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.

En el caso, la competencia de la Comisión de Quejas y Denuncias 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

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/VER/173/PEF/230/2018

que en el presente asunto se denuncia la posible comisión de actos anticipados de precampaña y campaña, atribuibles a un actual candidato a la Presidencia de la República.

**SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA.** Como ya quedo establecido, el motivo de inconformidad hecho valer por el Partido Acción Nacional, se refiere a la presunta comisión de **actos anticipados de precampaña y campaña** por parte de Andrés Manuel López Obrador, así como *culpa in vigilando* por parte del Partido Político MORENA, derivado de la presunta realización de mítines y discursos públicos desde 2016, en los que solicitó el apoyo ciudadano en favor de su persona y del partido político MORENA, así como la posterior difusión masiva de tales eventos en diversas redes sociales y sitios web, lo que, a su juicio, genera una sobreexposición de su imagen, con lo que se vulnera el principio de equidad en la contienda.

**MEDIOS DE PRUEBA**

**OFRECIDOS POR EL DENUNCIANTE.**

**Documentales privadas.** Consistentes en las imágenes insertas en la denuncia y diversas ligas de internet.

**Documentales públicas.** Consistentes en cuarenta y un actas circunstanciadas instrumentadas por el Organismo Público Local Electoral de Veracruz.

**Presuncional, en su doble aspecto legal y humano.**

**Instrumental de actuaciones**

**RECABADOS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA.**

**Respuesta de Andrés Manuel López Obrador** al requerimiento formulado por la autoridad instructora, por el que precisa lo siguiente:

- La cuenta de Facebook visible en la liga <https://www.facebook.com/lopezobrador.org.mx>, es su cuenta gratuita de Facebook.
- La cuenta de twitter visible en <https://twitter.com/lopezobrador> es su cuenta gratuita de Twitter

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/VER/173/PEF/230/2018

- La página visible en el sitio <https://lopezobrador.org.mx>, es su página.
- Niega la aseveración de los eventos precisados al ser vaga, genérica e imprecisa.

**Respuesta del partido político MORENA, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General de este Instituto, al requerimiento formulado por la autoridad instructora, por el que precisa lo siguiente:**

- La cuenta de Facebook visible en <https://www.facebook.com/lopezobrador.org.mx> no es administrada por el partido, ni por personal a su cargo.
- La cuenta de twitter visible en <https://twitter.com/lopezobrador> no es administrada por el partido ni por personal a su cargo.
- La página visible en <https://lopezobrador.org.mx> no es administrada por el partido que representa ni por personal a su cargo.
- Niega la aseveración de los eventos precisados al ser vaga, genérica e imprecisa.

**Acta circunstanciada** instrumentada por la Oficialía Electoral de este Instituto en el que se certificó el contenido de las ligas de internet aportados por el quejoso.

**Conclusiones preliminares**

De los elementos probatorios presentados por el quejoso, así como de las constancias de autos se advierte lo siguiente:

- La cuenta de Facebook visible en <https://www.facebook.com/lopezobrador.org.mx> es la cuenta de Facebook de Andrés Manuel López Obrador.
- La cuenta de Twitter visible en <https://twitter.com/lopezobrador> es la cuenta de Twitter de Andrés Manuel López Obrador.
- La página <https://lopezobrador.org.mx>, es la página de Andrés Manuel López Obrador.
- Andrés Manuel López Obrador y el partido político MORENA niegan los eventos denunciados al ser vagos y genéricos.
- Se acreditó la existencia y contenido de las publicaciones denunciadas.

**TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR**

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/VER/173/PEF/230/2018

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 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.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/VER/173/PEF/230/2018

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.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/VER/173/PEF/230/2018

Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia P. /J. 21/98, 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.**<sup>3</sup>

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 probable 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. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA**

**Marco Jurídico**

**Actos anticipados de precampaña y campaña**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

De ese modo, las actividades de los partidos políticos no se circunscriben a la postulación de ciudadanos como candidatos a ocupar cargos de elección popular, dado que, entre otros fines, tiene el de promover la participación del pueblo en la vida democrática.

Para ese propósito, las actividades que realizan tales entes públicos, fuera de los procesos electorales, se dirigen a la realización de actividades políticas, como son la captación de sus militantes, la obtención de nuevos adeptos y contribuir a la obtención de una sociedad mejor informada.

---

<sup>3</sup> [J] P. /J. 21/98, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18, registro 196727.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/VER/173/PEF/230/2018

Asimismo, sus actividades en periodos de precampaña y campaña son de naturaleza político – electoral, motivo por el cual, la propaganda o actividades que difundan deben ser tendentes a la obtención del voto.

De esa forma, los partidos políticos cuentan con el derecho legítimo de difundir propaganda política a través de los medio de comunicación social, dentro y fuera de los procesos electorales, a efecto de transmitir información con carácter eminentemente ideológico, por lo que los tiempos en radio y televisión deben utilizarse para la difusión de sus actividades ordinarias permanentes, así como para lograr la incorporación de adeptos, cumpliendo con las finalidades de los tiempos pautados, esto es, según se trate de tiempos ordinarios o de procesos electorales y dentro de éstos, las distintas etapas.

Al respecto, la Sala Superior ha determinado que, la propaganda de los partidos políticos se regula y orienta por las siguientes finalidades y directivas:

- La propaganda que difundan los partidos, dentro o fuera de un proceso electoral, debe sujetarse a los principios, valores e ideología política que postulan, respetar los límites a la libertad de expresión y tener por objeto la divulgación de su ideología, programas, principios e ideas, así como su plataforma electoral.
- La **propaganda política** debe presentar la ideología, principios, valores o programas de un partido político en general, para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o bien, realizar una invitación a los ciudadanos a formar parte del mismo, con el objeto de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país o incrementar el número de sus afiliados.
- La **propaganda electoral** debe propiciar el conocimiento de quienes ostentan las candidaturas, la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, con miras a obtener el triunfo en el cargo de elección popular por el cual compitan. Este tipo de propaganda se debe difundir durante las campañas electorales.
- Los partidos políticos deben sujetarse a los tiempos que marca la ley para realizar sus actos de campaña, a fin de no contravenir el principio de equidad en la contienda.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/VER/173/PEF/230/2018

Asimismo, la Sala Superior ha señalado 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 ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda<sup>4</sup>.

Así, para que se considere que un mensaje configura un acto anticipado de campaña es preciso que su contenido de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedades llame al voto en favor o en contra de una persona o partido; publicite plataformas electorales; o posicione a alguien con el fin de que obtenga una candidatura.

Lo anterior, considerando que la prohibición legal de realizar actos anticipados de campaña, atiende a la finalidad de 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 manera que, tal como se estableció en la sentencia emitida por el máximo tribunal en la materia identificada con la clave SUP-REP-146/2017, no resulte injustificado restringir contenidos del discurso político que no puedan, objetiva y razonablemente, tener el efecto ya señalado.

En ese sentido, la Sala Superior estableció que el criterio para determinar si se actualiza o no los actos anticipados de precampaña y/o campaña, a partir de la existencia de manifestaciones explícitas o unívocas e inequívocas de apoyo o rechazo hacia una opción electoral, se justifica considerando lo siguiente:

- a) Es un criterio objetivo que permite acotar la discrecionalidad y generar mayor certeza y predictibilidad para los sujetos obligados (partidos políticos, aspirantes, simpatizantes, militantes, precandidaturas, candidaturas, dirigentes partidistas), las autoridades y la ciudadanía.
- b) Maximiza el debate público.

---

<sup>4</sup> Véanse las sentencias dictadas en los expedientes SUP-JRC-194/2017 y SUP-REP-146/2017 y la jurisprudencia 4/2018 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).-

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/VER/173/PEF/230/2018

- c) Se facilita el desarrollo de las actividades lícitas de los partidos y el cumplimiento de sus fines constitucionales y estrategia electoral.

### Internet

En tiempos recientes, ha cobrado relevancia la libertad de expresión a través de internet, aspecto que también ha sido abordado por los órganos jurisdiccionales de nuestro país.

En ese sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha destacado que el internet constituye, en el ámbito electoral, un instrumento para potenciar la libertad de expresión, que se distingue de otros medios de comunicación en razón de la manera en que se genera la información, el debate y las opiniones de los usuarios.<sup>5</sup>

Sin que pase inadvertido que, también la máxima autoridad jurisdiccional ha sostenido que, tal maximización de la libertad de expresión en internet tampoco es ilimitada, pues los sujetos obligados en materia electoral no deben quedar exentos de las prohibiciones y obligaciones a su cargo cuando hagan uso de tales herramientas electrónicas, por lo que las denuncias por conductas en tal medio de comunicación deben ser analizadas en cada caso por las autoridades competentes.<sup>6</sup>

Sobre el uso de internet, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente SRE-PSC-26/2016, determinó en esencia, que éste es un medio de comunicación global que permite mantener contacto con personas, instituciones, corporaciones, gobiernos, etcétera, alrededor del mundo. No es una entidad física o tangible, sino una red vasta que interconecta innumerables grupos de redes más pequeñas, erigiéndose como una especie de red de redes.

En concreto, se trata de un instrumento de telecomunicación que tiene por objeto la transmisión electrónica de información a través de un espacio virtual denominado "cibespacio", que constituye una vía para enviar elementos informativos a la

---

<sup>5</sup> Jurisprudencia 17/2016, de rubro INTERNET. DEBE TOMARSE EN CUENTA SUS PARTICULARIDADES PARA DETERMINAR INFRACCIONES RESPECTO DE MENSAJES DIFUNDIDOS EN ESE MEDIO, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 28 y 29.

<sup>6</sup> Criterio sostenido por la máxima autoridad jurisdiccional de la materia electoral en la sentencia al medio de impugnación de clave SUP-JRC-273/2016.

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/VER/173/PEF/230/2018**

sociedad, sin que atienda a fronteras físicas dada su confección tecnológica que la convierte en una red global.

Esto es, internet es una enorme red de comunicaciones de ámbito mundial que permite la interconexión de sistemas informáticos, independientemente de su tipo y situación. Está compuesta por ordenadores de diversos tipos, marca y sistemas operativos y ruteadores que están distribuidos por todo el mundo y unidos a través de enlaces de comunicación muy diversos que permiten realizar intercambios muy sofisticados de información.

Se trata pues, de un medio comunicativo de interacción y de organización social. Es una forma de comunicación interactiva caracterizada por la capacidad para difundir información, de forma masiva, en tiempo real o en un momento concreto.

Se ha definido también como una forma de auto comunicación porque el mismo usuario genera el mensaje, define los posibles receptores y selecciona los mensajes concretos o los contenidos de la web y de las redes de comunicación electrónica que quiere recuperar. Asimismo, se le ha conceptualizado como "el gran instrumento contemporáneo del que se sirve la sociedad para engrandecer sus capacidades de información y conocimiento".

En este sentido, puede decirse que se trata de una interacción entre el ordenador y usuario de una red, en la que hay una intención manifiesta en la búsqueda de información por parte de este último, bien sea, por intereses recreativos, publicitarios, comerciales, intelectuales, didácticos o institucionales.

En tal virtud, el internet dista del resto de los medios de comunicación en sus condiciones y posibilidades comunicativas, atendiendo a que se realiza a través de un lenguaje multimedia que abarca expresiones visuales, escrito-visuales, sonoras y audiovisuales.

De esta manera, internet sirve de enlace entre redes más pequeñas y permite ampliar su cobertura al hacerlas parte de una 'red global'. Esta red global "tiene la característica de que utiliza un lenguaje común que garantiza la intercomunicación de los diferentes participantes; este lenguaje común o protocolo (un protocolo es el lenguaje que utilizan las computadoras al compartir recursos) se conoce como TCP/IP. Así pues, Internet es la 'red de redes' que utiliza TCP/IP como su protocolo de comunicación.

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/VER/173/PEF/230/2018**

Es tal la importancia actual del internet, que la propia Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión define como política de inclusión digital universal "el conjunto de programas y estrategias emitidos por el Ejecutivo Federal orientadas a brindar acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, incluyendo el Internet de banda ancha para toda la población, haciendo especial énfasis en sus sectores más vulnerables, con el propósito de cerrar la brecha digital existente entre individuos, hogares, empresas y áreas geográficas de distinto nivel socioeconómico, respecto a sus oportunidades de acceso a las tecnologías referidas y el uso que hacen de éstas .

En cuanto a la difusión de publicidad en dicho medio de comunicación, es preciso recordar que el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que regula la libertad de expresión en su doble dimensión y el derecho a la información; prevé en su texto normativo que la manifestación de las ideas no será objeto de inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público.

En esa sintonía, el Poder Revisor de la Constitución mediante reforma al mencionado artículo 6°, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece, estableció como mandato para el Estado mexicano, garantizar el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet.

Resulta relevante que, en el dictamen, por medio del cual, la Comisión de Puntos Constitucionales aprobó la mencionada reforma en materia de telecomunicaciones, se incluyen como razones relevantes para incluir en el catálogo de derechos fundamentales el acceso a internet, las siguientes:

- El internet se ha consolidado como la herramienta de comunicación e interconexión del siglo XXI y ha expandido el terreno para la diversidad, la tolerancia y el ejercicio pleno de los derechos humanos, en particular el derecho a la libertad de expresión y el acceso a la información.
- La reforma tiene como objeto garantizar la libertad de expresión y de difusión, y el derecho a la información.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/VER/173/PEF/230/2018

- El Internet constituye una herramienta básica para el desarrollo personal y profesional de estudiantes y de la sociedad de cualquier país.
- El acceso a internet es un derecho fundamental por su importancia en cuanto a la libertad de prensa, de pensamiento, de expresión, desarrollo de la personalidad y libre conciencia se refiere.

Así, el Poder Revisor de la Constitución reconoció en el texto Constitucional el acceso a internet como derecho humano, el cual contribuye a una educación de mejor calidad, mayor acceso a la información y a la cultura, un posible crecimiento económico y un potencial incremento en la igualdad de oportunidades.

Por su parte, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que la libertad de pensamiento y expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Del citado precepto normativo se advierte un sistema de regla-excepción, esto es, la regla es la libertad (todo se puede decir, por cualquier medio) y la excepción son las restricciones o límites a esa libertad, al señalar el respeto a los derechos o la reputación de los demás o la protección a la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas.

En este contexto, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, mediante resolución de veintinueve de junio de dos mil doce, determinó que los derechos de las personas también deben estar protegidos en internet, en particular la libertad de expresión, que es aplicable sin consideración de fronteras y por cualquier procedimiento que se elija.

De manera conclusiva, debe decirse que el internet no se acota a espacios físicos, territoriales o fronteras estatales, por lo que las normas jurídicas y los operadores de éstas, deben atender la realidad fáctica y tecnológica que impera en la realidad social, preservándose los principios y valores constitucionales.

## **REDES SOCIALES**

Las redes sociales tienen suma importancia en la actual estructura social, al tratarse del medio de comunicación global predominante para la exposición de ideas, pensamientos e información de toda índole.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/VER/173/PEF/230/2018

En ese sentido, la Sala Superior ha sostenido que las “redes sociales” son un medio que posibilita un ejercicio democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, lo que provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte del derecho humano a la libertad de expresión, resultando indispensable remover potenciales limitaciones sobre el involucramiento cívico y político de la ciudadanía a través de internet. Criterio contenido en la jurisprudencia 19/2016 de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS.**<sup>7</sup>

Asimismo, ha señalado que los contenidos alojados en redes sociales como *Facebook*, a diferencia de otra clase de publicidad, como los promocionales difundidos a través de la radio y la televisión, llevan implícito un **elemento volitivo**, que supone cierto conocimiento del contenido buscado y la intención de quien desea acceder a determinado promocional para verlo. Esto es, para verse expuesto al contenido de un perfil particular en una red social, el usuario tiene que desplegar una o varias acciones para acceder al mismo, situación que no acontece con otros medios de comunicación, en los que la publicidad aparece al margen de la voluntad del usuario.<sup>8</sup>

Sirve de sustento argumentativo a lo anterior, el criterio contenido en la jurisprudencia 18/2016 de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES.**<sup>9</sup>

En suma, si bien es cierto que la Sala Superior ha sostenido que la libertad de expresión tiene una amplia garantía cuando se trata del uso de redes sociales, lo cierto es que **ello no excluye a los usuarios de las obligaciones y prohibiciones que existen en la materia electoral.**<sup>10</sup>

Al respecto, argumentó que la autoridad competente tiene el deber de valorar, en el caso concreto, si los contenidos o mensajes actualizan infracción alguna a la

---

<sup>7</sup> Consultable en el sitio web <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=19/2016&tpoBusqueda=S&sWord=19/2016>, el diecisiete de abril de dos mil dieciocho, a las 21:30 hrs.

<sup>8</sup> Por ejemplo, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-97/2012.

<sup>9</sup> Consultable en el sitio web <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=18/2016&tpoBusqueda=S&sWord=18/2016>, el diecisiete de abril de dos mil dieciocho, a las 21:40 hrs.

<sup>10</sup> Criterio sostenido al resolver el diverso SUP-REP-123/2017.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/VER/173/PEF/230/2018

normativa electoral. Ello, con independencia del medio a través del cual se difunda la conducta susceptible de actualizar determinada falta, estimar lo contrario, pondría en riesgo los principios constitucionales tutelados en la materia electoral.

Lo anterior, al tratarse de plataformas que, aun y cuando tienen como propósito la divulgación de ideas, propuestas y opiniones, también son utilizadas para crear y difundir propaganda de naturaleza político-electoral, por lo que son susceptibles de ser analizadas por las autoridades competentes.

Incluso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido que, las restricciones en materia de libertad de expresión, por cuanto hace al uso de redes sociales, encuentran resguardo bajo el parámetro de regularidad constitucional de manera excepcional, siempre y cuando observen tres aspectos, esto es: *I. estar previstas por ley; II. basarse en un fin legítimo, y III. ser necesarias y proporcionales.* Ello, tomando en consideración que la relación obedece al derecho como garantía fundamental en relación con una excepcional restricción, sin que dicha condición deba invertirse, esto es, la regla general es la permisión de la difusión de ideas.

Sirve de sustento argumentativo a lo anterior, el criterio emitido por la SCJN en la Tesis CV/2017 (10ª.) de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OPINIÓN EJERCIDAS A TRAVÉS DE LA RED ELECTRÓNICA (INTERNET). RESTRICCIONES PERMISIBLES.<sup>11</sup>

Lo anterior cobra relevancia, tomando en consideración que, cuando se está ante una ponderación de derechos fundamentales y/o bienes constitucionales, que convergen en su ejercicio y ante una posible colisión, a fin de no imponer una limitación injustificada, arbitraria o desproporcionada, se debe considerar los siguientes elementos:

- a) **Idoneidad**, la cual es la legitimidad constitucional del principio adoptado como preferente, por resultar ser el adecuado para el logro de un fin **constitucionalmente válido** o apto para conseguir el objetivo pretendido;

---

<sup>11</sup> Consultable en el sitio web [https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apndice=1000000000000&Expresion=internet&Dominio=Rubro,Texto&TA\\_TJ=2&Orden=1&Clas e=DetalleTesisBL&NumTE=154&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2014519&Hit=4&IDs=2014513,2014515,2014518,2014519,2014306,2013681,2013275,2013085,2013174,2012916,2012917,2012918,2012920,2012921,2012923,2012924,2012925,2012926,2012929,2012930&tipoTesis=&Semario=1&tabla=&Referencia=&Tema,](https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apndice=1000000000000&Expresion=internet&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clas e=DetalleTesisBL&NumTE=154&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2014519&Hit=4&IDs=2014513,2014515,2014518,2014519,2014306,2013681,2013275,2013085,2013174,2012916,2012917,2012918,2012920,2012921,2012923,2012924,2012925,2012926,2012929,2012930&tipoTesis=&Semario=1&tabla=&Referencia=&Tema,)

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/VER/173/PEF/230/2018

b) **Necesidad**, consistente en que no exista otro medio menos limitativo para satisfacer el fin del interés público y que sacrifique, en menor medida, los principios constitucionales afectados por el uso de esos medios; o sea, que resulte imprescindible la restricción, porque no exista **un medio menos oneroso**, en términos del sacrificio de otros principios constitucionales, para alcanzar el fin deseado y que **afecten en menor grado los derechos fundamentales de los implicados**; y

c) El mandato de **proporcionalidad** entre medios y fines implica que al elegir entre un perjuicio y un beneficio a favor de dos bienes tutelados, **el principio satisfecho o que resulta privilegiado lo sea en mayor proporción** que el sacrificado. Esto es que no se renuncie o sacrifiquen valores y principios con mayor peso o medida a aquel que se desea satisfacer.

Por lo que el derecho a prevalecer debe ser aquel que optimicé los intereses en conflicto, por ende, privilegiándose aquel que conlleve a un mayor beneficio o cause un menor daño.

### Caso concreto

El Partido Acción Nacional, solicitó medidas cautelares consistentes en:

- I. Ordenar a MORENA y Andrés Manuel López Obrador que se abstenga de difundir, a través de sus redes sociales o cualquier plataforma/sitios web, los videos señalados en el presente escrito, así como videos de la misma naturaleza.*
- II. Ordenar a MORENA y Andrés Manuel López Obrador la eliminación de los videos denunciados de todos los portales web y redes sociales mencionados en los hechos de la presente denuncia.*
- III. Ordenar a MORENA y Andrés Manuel López Obrador, se abstenga de la realización de eventos y difusión de propaganda electoral en el extranjero.*

Respecto de la solicitud de medidas cautelares formulada por el quejoso, en términos de lo precisado en los numerales I y II, consistente en ordenar a Andrés Manuel López Obrador y a MORENA eliminar los videos denunciados y solicitarles que se abstengan de difundir en redes sociales o cualquier plataforma o sitio web los mismos, este órgano colegiado considera que, es **IMPROCEDENTE** el dictado de medidas cautelares en atención a lo siguiente:

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/VER/173/PEF/230/2018

En primer término, cabe precisar que el quejoso se duele de la realización de diversos eventos previo al inicio del proceso electoral federal y, otros, antes del inicio de la etapa de campaña, con lo que, a su juicio, se actualizan actos anticipados de precampaña y campaña.

Al respecto, es importante precisar algunas fechas relevantes del proceso electoral federal que se encuentra en curso:

<b>Etapa</b>	<b>Periodo</b>
Inicio del proceso electoral	8 de septiembre de 2017
Precampaña	14 de diciembre de 2017 al 11 de febrero de 2018
Intercampaña	12 de febrero al 29 de marzo de 2018
Campañas	30 de marzo al 27 de junio de 2018

En este sentido, como se precisó anteriormente, las medidas cautelares tienen como finalidad proteger provisional y urgentemente el derecho que se denuncia vulnerado, en tanto se resuelva el fondo del asunto, a efecto de evitar que el mismo se menoscabe o se vuelva irreparable.

En el caso, como se puede advertir de las fechas precisadas en el cuadro que antecede, la precampaña transcurrió del catorce de diciembre de dos mil diecisiete al once de febrero de dos mil dieciocho y a partir del treinta de marzo del año en curso, se desarrolla la etapa de campañas, por lo que, dada la etapa del proceso electoral federal que se encuentra actualmente en curso, resulta irreparable la probable comisión de actos anticipados de precampaña y/o campaña por parte de los denunciados, por lo que se actualiza la causal de notoria improcedencia establecida en el artículo 39, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En este sentido, el hecho de que actualmente estén alojados en redes sociales y páginas de internet, publicaciones relacionadas con los eventos en los que participó Andrés Manuel López Obrador, no puede actualizar la urgencia y el peligro en la demora necesarios para que esta Comisión ordene que se retiren dichos contenidos, pues lo cierto es que, además de que para acceder a ellos es necesario realizar una búsqueda específica de los mismos, lo cierto es que su consulta, en

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/VER/173/PEF/230/2018

este momento del proceso electoral, no vulnera el principio de equidad en la contienda como lo refiere el quejoso.

Además, se debe subrayar que existe un **ámbito reforzado de la libertad de expresión** respecto de la información que se coloca o difunde en este tipo de medios, pues la colocación de contenido, no provoca una difusión automática, ya que es necesario un acto de voluntad que implica una búsqueda específica por parte de la persona interesada.

Lo anterior, es así pues para acceder a la página de internet denunciada, es necesario ingresar la dirección de la página y buscar, dentro de la misma, el contenido de interés. Respecto de las redes sociales denunciadas [Facebook - Twitter] no sólo es necesario ingresar la dirección de la red social buscada, sino también es necesario tomar la determinación de formar parte de dicha red y buscar dentro de la misma los contenidos que resulten de interés.

En ese sentido, la publicación de contenido en portales como los denunciados, en principio, no provoca que se dé una difusión automática, ya que para tener acceso es necesario que, previamente, exista la intención clara de acceder a cierta información, pues, en el uso ordinario, no se provoca un acceso espontáneo.

Por tanto, la información contenida en los mismos (a diferencia de la propaganda pagada o contratada en ese tipo de medios), goza de una protección mayor que implica un dique o freno adicional para injerencias o intervenciones por parte de las autoridades, a fin de privilegiar la libertad de expresión e información consustancial en todo régimen democrático.

Por lo anterior, bajo la apariencia del buen derecho, esta Comisión considera que las publicaciones denunciadas no son susceptibles de cancelarse o suspenderse mediante el dictado de una medida cautelar, porque ello implicaría una medida desproporcionada frente al ejercicio de derechos fundamentales, pues, se insiste, al estar en etapa de campaña, la conducta denunciada se torna irreparable.

Ahora bien, por lo que hace a la solicitud planteada como número III, consistente en solicitar a Andrés Manuel López Obrador y a MORENA se abstengan de difundir en redes sociales o cualquier plataforma o sitio web videos de la misma naturaleza, propaganda similar a la denunciada, así como difundir propaganda en el extranjero, esta autoridad electoral considera que la petición de medida cautelar resulta **IMPROCEDENTE** en atención a que la publicación de futuros videos en redes

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/VER/173/PEF/230/2018

sociales o sitios web se trata de **hechos futuros de realización incierta**, respecto de los cuales, con fundamento en lo establecido en el artículo 39, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, es notoriamente improcedente el dictado de medidas cautelares, máxime cuando, como en el caso, está involucrado el ejercicio del derecho fundamental de libertad de expresión del denunciado.

Tal y como ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las medidas cautelares constituyen un medio idóneo para prevenir la posible afectación a los principios rectores en materia electoral. Sin embargo, dichas facultades no pueden ser desplegadas sobre **actos futuros de realización incierta** en el ámbito jurídico electoral.

En efecto, la publicación de videos en redes sociales y páginas de internet, en sí mismo, no constituye una violación a la normativa electoral, siendo necesario que la difusión del material propagandístico suceda, a efecto de que se pueda analizar si con ello, se pudiera actualizar alguna violación en materia electoral, de lo contrario, se podría caer en censura previa, situación que constitucionalmente está prohibida.

Cabe señalar que los razonamientos expuestos no prejuzgan sobre la existencia de las infracciones denunciadas, lo que en todo caso será materia de la resolución que se ocupe del fondo de la cuestión planteada.

**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:

**ACUERDO**

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/VER/173/PEF/230/2018

**PRIMERO.** Se declara **improcedente** la medida cautelar solicitada por el Partido Acción Nacional, 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 Cuadragésima Primera Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias, celebrada el veintiséis de abril 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**