

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES, FORMULADA POR CARLOS ANTONIO MIMENZA NOVELO EN CONTRA DE RAFAEL MORENO VALLE ROSAS Y EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, POR PRESUNTOS ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/CAMN/CG/81/2017.**

Ciudad de México, a veintiocho de abril de dos mil diecisiete.

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

**I. DENUNCIA.**<sup>1</sup> El treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, escrito de queja signado por Carlos Antonio Mimenza Novelo en contra de Rafael Moreno Valle Rosas, ex gobernador del estado de Puebla, derivado de lo siguiente:

- La presunta **realización de actos anticipados de precampaña y campaña**, por parte de Rafael Moreno Valle Rosas, ex gobernador del estado de Puebla derivado de la colocación de diversos espectaculares en la carretera Cancún–Playa del Carmen, en los cuales presuntamente se publicita un libro con su imagen y nombre, acompañada de la frase *Rafael Moreno Valle la Fuerza del Cambio*, lo que, a juicio del quejoso, genera inequidad en la próxima contienda electoral federal al sobreexponer su imagen frente al electorado fuera de los tiempos establecidos para ello.

Por lo anterior, el denunciante solicitó el dictado de medidas cautelares a efecto de que cese la colocación de la propaganda denunciada y retirar los espectaculares y demás anuncios propagandísticos donde sale la imagen y nombre del denunciado.

**II. REGISTRO Y DESECHAMIENTO DE LA DENUNCIA.**<sup>2</sup> En la misma fecha, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente

---

<sup>1</sup> Visible a fojas 1-18 del expediente.

<sup>2</sup> Visible a fojas 17-23 del expediente.

**ACUERDO ACQyD-INE-66/2017**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/CAMN/CG/81/2017**

**UT/SCG/PE/CAMN/CG/81/2017**, y se determinó desechar de plano la misma, por no reunir uno de los requisitos previstos en el artículo 471, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**III. IMPUGNACIÓN Y REVOCACIÓN.** El seis de abril del año en curso, el quejoso interpuso medio de impugnación en contra del acuerdo señalado en el punto de acuerdo anterior, mismo que fue resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el veintiséis del mes y año en cita a través de la sentencia SUP-REP-61/2017<sup>3</sup>, en el sentido de revocar el acuerdo de desechamiento.

**IV. RESERVA DE ADMISION Y EMPLAZAMIENTO, DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN.**<sup>4</sup> El veintisiete de abril de dos mil diecisiete, se reservó la admisión y emplazamiento del procedimiento hasta en tanto se culminara con la investigación correspondiente para la acreditación de los hechos, asimismo se ordenó realizar las siguientes diligencias de investigación:

No.	SUJETO A NOTIFICAR	OFICIO	FECHA DE NOTIFICACIÓN	RESPUESTA
1	JUNTA LOCAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.	Correo electrónico <sup>5</sup>	27 de abril de 2017	Se recibió respuesta el 27 de abril de 2017 vía correo electrónico. <sup>6</sup>
2	RAFAEL MORENO VALLE ROSAS	INE-UT/3710/2017	Citatorio 27 de abril 2017 a las 16:30.	No se ha recibido respuesta
3	REPRESENTANTE LEGAL DE MAPORRUA LIBRO-EDITOR, MÉXICO	INE-UT/3712/2017	No se pudo notificar	No se ha recibido respuesta

**V. DILIGENCIA DE INVESTIGACIÓN.** En la misma fecha, ante la imposibilidad de notificar a la persona moral involucrada por no ser la razón social correcta, se ordenó

<sup>3</sup> Visible a fojas 31-60 del expediente

<sup>4</sup> Visible a fojas 61-67 del expediente

<sup>5</sup> Visible a fojas 68 del expediente

<sup>6</sup> Visible a fojas 70-90 del expediente

de nueva cuenta realizar la diligencia de investigación al representante legal de Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, S.A. de C.V..

**VI. ADMISIÓN DE LA DENUNCIA, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES.**

El veintisiete de abril 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, 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, Base III, apartado A), párrafo 3, 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 Jurisprudencia 8/2016 de rubro **COMPETENCIA. EL CONOCIMIENTO DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA, SE DETERMINA POR SU VINCULACIÓN AL PROCESO ELECTORAL QUE SE ADUCE LESIONADO.**

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 campaña con posible incidencia en el Proceso Electoral Federal 2017-2018.

## **SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS**

Como se anticipó, el quejoso hizo del conocimiento de esta autoridad electoral, medularmente, los siguientes hechos:

- La presunta **realización de actos anticipados de precampaña y campaña**, por parte de Rafael Moreno Valle Rosas, ex gobernador del estado de Puebla derivado de la colocación de diversos espectaculares en la carretera Cancún –Playa del Carmen, en los cuales se publicita un libro con su imagen y nombre, acompañada de la frase *Rafael Moreno Valle la Fuerza del Cambio*, lo que, a juicio del quejoso, genera inequidad en la próxima contienda electoral federal al sobreexponer su imagen frente al electorado fuera de los tiempos establecidos para ello.

## **PRUEBAS**

### **OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE**

- **Documental Privada**, consistente en cuatro fotografías de las cuales en tres de ellas se pueden observar espectaculares con la propaganda denunciada, y en la cuarta se aprecia la imagen de Rafael Moreno Valle Rosas acompañado de Carlos Manuel Joaquín González, Gobernador del estado de Quintana Roo.
- **Técnica**, consistente en memoria USB, misma que contiene 4 videograbaciones de títulos WhatsApp Video 2017, los cuales al reproducirlos se observa al quejoso señalando e indicando la presunta ubicación de los espectaculares materia de denuncia.
- **Instrumental de actuaciones.**
- **Presuncionales legal y humana.**

## **RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES**

1. Actas circunstanciadas de veintisiete de abril de dos mil diecisiete, elaboradas por el personal de las 01 y 03 Juntas Distritales Ejecutivas de este Instituto en el Estado de Quintana Roo, por medio de las cuales, se hicieron constar que a la fecha de elaboración del presente acuerdo se detectaron seis espectaculares con la propaganda denunciada en la carretera de Cancún-Playa del Carmen.<sup>7</sup>

### **CONCLUSIONES PRELIMINARES**

- De conformidad con las actas circunstanciadas instrumentadas por el personal de las de las 01 y 03 Juntas Distritales Ejecutivas de este Instituto en el estado de Quintana Roo, se pudo constatar la existencia de la propaganda denunciada en seis espectaculares ubicados en diferentes puntos de la carretera Cancún-Playa del Carmen cuyas características se describirán más adelante.

Cabe precisar que, si bien no obran en autos la totalidad de las respuestas a los requerimientos formulados, ello no es óbice para la válida emisión del presente pronunciamiento, con base en el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que sostuvo que para la emisión de una 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,<sup>8</sup> siendo que, en el caso, se estima que, con la información y constancias de autos, se cuenta con elementos suficientes para estar en condiciones de emitir la presente resolución.

Sirve de apoyo a lo anterior el Tesis XXIV/2015<sup>9</sup>, emitida por la Sala Superior del *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* de rubro, MEDIDAS CAUTELARES. CUANDO SE DENUNCIE PROPAGANDA EN MEDIOS

---

<sup>7</sup> Visible a fojas 70-90 del expediente.

<sup>8</sup> SUP-REP-183/2016,

<sup>9</sup> Consultable en la dirección electrónica <http://www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm#TEXTO XXIV/2015>

DIVERSOS A RADIO Y TELEVISIÓN, BASTA QUE EXISTAN INDICIOS SUFICIENTES DE SU DIFUSIÓN, PARA QUE LA AUTORIDAD COMPETENTE PUEDA DECIDIR, DE MANERA PRELIMINAR, SI SE AJUSTAN O NO A LA NORMATIVA APLICABLE. en la cual se establece que tratándose de publicidad o propaganda que se considere ilegal en medios diversos a radio y televisión, como la contemplada en bardas, espectaculares o vehículos, entre otros, para efecto de resolver respecto de la propuesta de medidas cautelares, bastará que se demuestre o existan indicios suficientes de su difusión sin que tengan que identificarse plenamente todos los sitios o medios en que se publiquen, ya que si a partir del análisis del contenido de la publicidad, existen elementos que permitan a la autoridad administrativa electoral determinar su ilegalidad a través de un estudio bajo la apariencia del buen derecho, ello es suficiente para proponer la suspensión o retiro de la misma, siempre que resulte una medida idónea, necesaria y proporcional.

### **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* —aparición del buen derecho—, unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

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

El primer elemento apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable; en tanto que el **segundo elemento consiste en la posible frustración de los derechos de quien promueve la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.**

Esa situación obliga, indefectiblemente, a realizar una **evaluación preliminar** en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas, a saber, la aparición 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.**<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.

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**

### **Marco Jurídico**

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.-**

...

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 campañas electorales.

La duración de las campañas en el año de elecciones para 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

**ACUERDO ACQyD-INE-66/2017**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/CAMN/CG/81/2017**

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 226.**

- 1...
- 2...

a) Durante los procesos electorales federales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, las precampañas darán inicio en la tercera semana de noviembre del año previo al de la elección. No podrán durar más de sesenta días;

b) Durante los procesos electorales federales en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, las precampañas darán inicio en la primera semana de enero del año de la elección. No podrán durar más de cuarenta días, y

**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.

4. Precandidato es el ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, conforme a esta Ley y a los Estatutos de un partido político, en el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular.

**Artículo 242.**

**ACUERDO ACQyD-INE-66/2017**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/CAMN/CG/81/2017**

2. 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.
3. 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 y 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 campaña para los diferentes cargos de elección de carácter federal.

De igual manera, en la ley de la materia se precisa que los actos anticipados de precampaña son 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, mientras 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 un partido.

Ello, pues resulta de especial relevancia evitar que quienes aspiran a ocupar un cargo público realicen actos anticipados de campaña, en virtud 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 una 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, es necesaria la concurrencia de tres elementos:<sup>11</sup>

**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,<sup>12</sup> lo siguiente:

*Por lo tanto, la Sala Superior colige que en lo concerniente al presente asunto:*

*\* No toda referencia o manifestación que encuentra algún punto de coincidencia o conexión con una plataforma electoral, por sí misma, se traduce en un acto anticipado de campaña.*

...

*\* De ese modo, lo que prescribe la normatividad, reside en buscar un apoyo en la ciudadanía en general, frente a la cual, en forma abierta, se divulgue una oferta de gobierno y/o plataforma electoral y/o se solicite el voto mediante actos proselitistas, ya que es esto último lo que no pueden realizar los aspirantes, precandidatos o candidatos designados, antes del inicio de las campañas.*

*\* Las expresiones o manifestaciones sobre temas que están en el interés de la opinión pública, configuran actos anticipados de campaña cuando se traducen, de forma objetiva, en un proselitismo que busca promover una candidatura antes del periodo legalmente previsto para tal fin.*

...

---

<sup>11</sup> SUP-JRC-228/2016

<sup>12</sup> SUP-JRC-345/2016

Por otra parte, y por estimar que se encuentra en íntima vinculación con el tema que nos ocupa, es necesario tener presente las consideraciones que a continuación se exponen:

La libre expresión de las ideas bajo cualquier medio es uno de los pilares fundamentales para el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En nuestro país, el artículo 6° de la Constitución reconoce la libertad fundamental de expresión, ya que establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público, lo que ha sido refrendado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia de rubro ***LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6o. Y 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO.***

En términos generales, la libertad de expresión se percibe en una doble dimensión: por un lado, individual y, por otro, colectiva, social, política o pública.

En su dimensión individual, la libertad de expresión se protege para asegurar a las personas espacios esenciales para su desarrollo individual, así como condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales, como el de asociación, votar y ser votado, entre otros, mientras que, en su dimensión colectiva, el derecho de libre expresión corresponde a una vertiente pública, la cual rebasa la idea personal, para contribuir de manera esencial a la formación y al mantenimiento de una opinión pública libre, bien informada para la toma de decisiones de interés público, más allá del interés individual, por tanto, imprescindible para una democracia representativa.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado indispensable que se proteja y garantice el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un Estado, ya que al permitirse la circulación libre de ideas e información planteada o respecto a los partidos, contribuye a cuestionar e indagar

sobre su capacidad e idoneidad, como condiciones para ejercer el derecho de sufragio de manera informada.

Esto, precisamente, porque una opinión pública informada constituye un instrumento imprescindible para conocer y juzgar la posición del gobierno, de sus integrantes o de personas con trascendencia pública.

Sin embargo, la libertad de expresión, al igual que opera con el resto de derechos fundamentales, no implica que sea absoluta, sino que debe ejercerse dentro de los límites expresos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, a partir de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.

Así, el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la libertad de expresión está limitada por el ataque a la moral, la vida privada, los derechos de terceros, la provocación de algún delito, o la afectación al orden público.

Esto es, nuestra Constitución Política establece límites a la libertad de expresión, de manera que en su ejercicio no deben afectarse otros valores y derechos constitucionales, y ello también se lee en los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano.

Al respecto, la Convención Americana de Derechos Humanos (integrada a nuestro orden jurídico nacional, conforme a lo que establecen los artículos 1° y 133, de la Constitución), en el artículo 13, párrafo 1, en relación con el párrafo 2 del mismo artículo, y el artículo 11, párrafos 1 y 2, luego de reconocer el derecho de expresión y manifestación de las ideas, reitera como límites: el respeto a los derechos, la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, y el derecho de toda persona a su honra y al reconocimiento de su dignidad.

### ***Libertad de Comercio***

Se denomina comercio a la actividad socioeconómica consistente en el intercambio de algunos materiales que sean libres en el mercado de compra y venta de bienes y servicios, sea para su uso, para su venta o su transformación.<sup>13</sup>

En nuestro país, el derecho al libre comercio lo encontramos en el artículo 5° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

**Artículo 5°:**

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

(...)

*Tampoco **puede admitirse convenio** en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o **comercio.***

La interpretación y alcance de este artículo 5° de la Constitución federal lo encontramos en diversas jurisprudencias y tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como la siguiente:

**GARANTÍA DE IGUALDAD. ESTÁ CONTENIDA IMPLÍCITAMENTE EN EL ARTÍCULO 5°. CONSTITUCIONAL.<sup>14</sup>**

*El análisis del **primer párrafo del artículo 5°. 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 5°. 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***

<sup>13</sup> Consultable en <http://tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/19276/Capitulo1.pdf>

<sup>14</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 191689. P. XC/2000. Pleno. Novena Época. Tomo XI, Junio de 2000, Pág. 26.

**ACUERDO ACQyD-INE-66/2017**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/CAMN/CG/81/2017**

*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.*

Asimismo, la libertad de comercio también se regula en *El Pacto Internacional De Derechos Económicos, Sociales Y Culturales*, suscrito por nuestro país el cual dispone:

**Artículo 1**

*b. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen, asimismo, a **su desarrollo económico**, social y cultural.*

**Artículo 6**

*b. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar que comprende el derecho de toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.*

*2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho, deberá figurar orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas **encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.***

El *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, denominado “*Protocolo de San Salvador*”, del cual México es parte, dice:

**Artículo 1:**

*Los Estados Partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, **especialmente económica y técnica**, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.*

Como se advierte de los preceptos legales transcritos, existe una real protección del derecho de todas las personas, físicas y morales, para desarrollar la actividad

comercial que consideren conveniente, siempre que sea una actividad lícita y no ataque los derechos de terceros, ni ofenda a la sociedad.

Frente a ese derecho, se impone al Estado la obligación de no obstaculizar la actividad comercial, y por el contrario, realizar las acciones tendentes a lograr el desarrollo económico.

### **Caso Concreto**

Como se señaló, el quejoso solicita el dictado de medidas cautelares conforme a lo siguiente:

- Ordenar que cese la colocación de la propaganda denunciada y retirar los espectaculares y demás anuncios propagandísticos donde sale la imagen y nombre del denunciado, promocionando el libro de título “La Fuerza del Cambio”

En este sentido, como quedó acreditado en el presente acuerdo, las 01 y 03 Juntas Distritales Ejecutivas de este Instituto en el estado de Quintana Roo, constataron seis espectaculares en diversos puntos de la carretera Cancún-Playa del Carmen que a la fecha se exhiben cuyas características son las siguientes:



De la imagen inserta, se advierten los siguientes elementos:

En el espectacular tiene un fondo color blanco, en el cual, en la parte central se aprecia en letras mayúsculas en color azul el nombre de *RAFAEL NORENO VALLE*, y debajo del mismo, en color anaranjado, la frase *LA FUERZA DEL CAMBIO*, en la parte inferior se observa el símbolo de la editorial seguido de la página de internet [www.maporra.com.mx](http://www.maporra.com.mx).

Del lado derecho de la publicidad, se observa una imagen de un libro en tonos grises y azules, con la imagen del ex gobernador del estado de Puebla, en el cual en la parte superior se advierte el nombre de RAFAEL MORENO VALLE y en la parte inferior el título de LA FUERZA DEL CAMBIO.

En este orden de ideas, como se estableció en el marco jurídico aplicable al presente asunto, ha sido criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que para poder acreditar un acto anticipado de precampaña o campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos fundamentales<sup>15</sup>: personal, temporal y subjetivo, motivo por el cual, esta autoridad electoral considera pertinente realizar el estudio del presente asunto, analizando la actualización o no de los citados elementos para poder estar en posibilidades de realizar un pronunciamiento.

Por lo anterior, bajo la apariencia del buen derecho esta autoridad electoral considera que la medida cautelar solicitada es **IMPROCEDENTE**, en virtud de que no se colma el elemento subjetivo en el presente asunto como se detalla a continuación:

- **Elemento personal: Sí se cumple** pues es un hecho público y notorio la aspiración de Rafael Moreno Valle Rosas a la candidatura a la Presidencia de la República, tal y como se desprende de diversos procedimientos instrumentado en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, como por ejemplo los expedientes UT/SCG/PE/PRD/JL/PUE/170/2016 y su cumulado, UT/SCG/PE/YAMB/CG/172/2016 y UT/SCG/PE/PRD/CG/173/2016 y

---

<sup>15</sup> SUP-JRC-228/2016

acumulados, en los que se tuvo por acreditado que el denunciado ha realizado diversas manifestaciones públicas de sus aspiraciones a la presidencia de la república mexicana en la contienda electoral 2018.

- **Elemento temporal: Sí se cumple**, en atención a que aún y cuando no nos encontramos en el desarrollo de un proceso electoral, el máximo Tribunal de la materia estableció<sup>16</sup> que la comisión de actos anticipados de precampaña o campaña se pueden denunciar dentro o fuera de un proceso electoral, en virtud de que la prohibición de realizar actos anticipados de precampaña y campaña busca proteger el principio de equidad en la contienda, para evitar que una opción política obtenga ventaja en relación con miras en algún proceso electoral.
- **Elemento subjetivo: No se cumple** pues bajo la apariencia del buen derecho, la propaganda motivo de queja no contiene la presentación de una precandidatura o candidatura a la ciudadanía, ni presenta alguna plataforma electoral.

En principio, es importante señalar como un hecho público y notorio que se invoca en términos del artículo 461 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos electorales, que Rafael Moreno Valle Rosas, terminó su cargo como Gobernador del estado de Puebla el treinta y uno de enero de la presente anualidad.

Asimismo es preciso señalar que se tiene acreditada la existencia del libro titulado *La Fuerza del Cambio* tal y como se puede observar de la página de internet de la editorial Miguel Ángel Porrúa.<sup>17</sup>

Así, bajo la apariencia del buen derecho, no es factible estimar que se acredita el elemento subjetivo a que se ha hecho referencia, toda vez que para que se colme tal condicionante, la difusión de propaganda debe ser de modo tal que se trate de actos o mensajes dirigidos a la ciudadanía en general en los cuales se promocióne

---

<sup>16</sup> Tesis XXV/2012, de rubro **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. PUEDEN DENUNCIARSE EN CUALQUIER MOMENTO ANTE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**, consultable en la página de internet <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XXV/2012>.

<sup>17</sup> Visible en la liga de internet <http://www.maporrúa.com.mx/p-5315-fuerza-del-cambio-la.aspx>

o posicione una determinada opción política, al margen de la voluntad o consentimiento de los potenciales electores, a través de la difusión de promocionales en diversos medios de comunicación.

En efecto, en el caso en concreto, nos encontramos ante la difusión de un libro aparentemente de Rafael Moreno Valle Rosas, ex gobernador del estado de Puebla, sin que se advierta de la propaganda para su venta elemento alguno que haga referencia a una precandidatura o candidatura u oferta política relacionada con el proceso electoral a desarrollarse en el año 2018, ni mucho menos un llamado al voto o de apoyo o rechazo a alguna opción política.

En este sentido, bajo la óptica de la libertad de expresión y de la libertad de comercio de la que goza MAPorrúa Libro Editor México así como en su caso, Rafael Moreno Valle Rosas, como encargados de la edición, producción, distribución y publicitación del libro que se promociona, esta autoridad no advierte que pudiera causarse una afectación a la equidad del proceso electoral 2018 ni a las normas electorales, al presentar el nombre e imagen del entonces gobernador de Puebla con la finalidad de promover la venta de su libro.

Lo anterior se considera así ya que, las editoriales o en su caso las personas físicas, para su vigencia y supervivencia en el mercado, necesitan publicitarse, salvo que se demuestre que lo hicieron en contra de la ley, lo que en el caso no se considera así.

Esto es así, ya que se puede considerar que su actuar es de acuerdo a su logro y objeto comercial, pues es un hecho público y notorio que la editorial MAPorrúa Libro Editor México, se dedica a la edición y venta de libros, como es el caso de la publicación denominada “La Fuerza del Cambio” de autoría de Rafael Moreno Valle Rosas, ex gobernador del estado de Puebla.

Incluso como se advierte de la publicidad, la portada incluye la imagen y un título relacionado con el que podría ser el personaje principal del mismo, que en su caso, podría permitir al lector de manera visual saber si el producto (libro), es de su interés.

En este sentido, bajo la apariencia del buen derecho, tanto la editorial MAporrua Libro Editor México, como Rafael Moreno Valle Rosas están ejerciendo su libertad comercial de fijar la estrategia publicitaria que consideren más conveniente para cumplir con sus fines; es decir, definir el contenido y diseño del libro para publicarlo en diversos medios de comunicación, como en el caso en concreto fue a través de espectaculares.

Así, a juicio de esta autoridad electoral la publicidad materia de estudio se encuentra amparada en el marco de la libertad de expresión y comercial, que se ajusta a la capacidad y decisión editorial, de mercadotecnia y estrategia de ventas, con la finalidad de difundir comercialmente el libro titulado “La fuerza del Cambio” para la obtención de mayores ventas, al invitar al público en general a comprar el citado producto.

Por tanto, desde una óptica preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, se considera que no se podría actualizar un acto anticipado de precampaña o campaña, pues la conducta denunciada, no deriva, en forma directa de un actuar irregular de la parte involucrada, sino en su caso de las estrategias comerciales de las personas físicas o morales para poder vender un producto en particular.

Razonar en sentido contrario, implicaría una vulneración a derechos fundamentales de las personas, en el caso en particular, la libertad de expresión y comercial, por lo que bajo los argumentos expuestos esta autoridad considera que dichos derechos deben ser privilegiados.

Criterios similares sostuvo la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al dictar las sentencias SRE-PSC-002/2017 y SRE-PSC-43/2017, de las cuales la primera de las citadas no fue impugnada por lo que dicha resolución se encuentra firme, mientras la segunda de las sentencias se encuentra pendiente de resolución por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo, no pasa desapercibido para esta autoridad que el quejoso atribuye que los actos anticipados de campaña fueron efectuados por parte del Partido Acción Nacional; sin embargo, esta autoridad electoral no advierte ningún elemento, si

quiera de carácter indiciario que haga suponer la participación del citado instituto político en los hechos materia de denuncia.

Por último, el quejoso solicita el dictado de la medida cautelar a efecto de que cese la colocación de la propaganda en un futuro, lo que a juicio de esta autoridad, dicha petición implica una identidad con la figura jurídica de la tutela preventiva, sin embargo; esta autoridad electoral no advierte elemento alguno para su pronunciamiento, por lo que, no ha lugar a acordar de conformidad con dicha solicitud.

La situación antes expuesta, no prejuzga respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, es decir, que si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha determinado la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la determinación de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

**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**

**PRIMERO.** Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar, solicitada por el quejoso, en términos de lo razonado en el considerando **CUARTO**, de la presente determinación.

**ACUERDO ACQyD-INE-66/2017  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/CAMN/CG/81/2017**

**SEGUNDO.** Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias y más eficaces tendentes a notificar la presente determinación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 28, párrafo 7, y 38, numerales 2 y 3, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

**TERCERO.** En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el recurso de revisión de procedimiento especial sancionador.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Cuadragésima Cuarta Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintiocho de abril de dos mil diecisiete, por unanimidad de votos de los Consejeros Electorales Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y Doctor José Roberto Ruíz Saldaña Presidente de la Comisión de Quejas y Denuncias.

**CONSEJERO ELECTORAL Y PRESIDENTE DE LA  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL  
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

**JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA**