

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. Exp. UT/SCG/CAMC/OPLEV/CG/1/2017

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO POLÍTICO MORENA, POR LA PRESUNTA COMISIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA ATRIBUIBLES A MIGUEL ÁNGEL YUNES MÁRQUEZ, PRESIDENTE MUNICIPAL DE BOCA DEL RÍO, VERACRUZ Y AL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, DENTRO DEL CUADERNILLO AUXILIAR DE MEDIDA CAUTELAR UT/SCG/CAMC/OPLEV/CG/1/2017.

Ciudad de México, a trece de diciembre de dos mil diecisiete.

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

I. RECEPCIÓN DE CONSTANCIAS DEL EXPEDIENTE Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. El nueve de diciembre del año en curso, se recibió vía correo electrónico en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto¹, el oficio OPLEVSE/8322/XII/2017 firmado por el Secretario Ejecutivo del Organismo Público Local Electoral de Veracruz², a través del cual remite copia de la queja presentada por MORENA en contra de Miguel Ángel Yunes Márquez, Presidente Municipal de Boca del Río, Veracruz y del Partido Acción Nacional; así como el acuerdo de ocho de diciembre del año en curso dentro del Procedimiento Especial Sancionador CG/SE/PES/MORENA/457/2017, que en sus puntos SEGUNDO, SEXTO y DÉCIMO, determinó:

“

SEGUNDO. En virtud de que la parte quejosa denuncia al ciudadano Miguel Ángel Yunes Márquez, así como al Partido Acción Nacional por culpa in vigilando, por la presunta comisión de “..ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA EN HECHOS FUTUROS QUE TIENEN COMO CONTENIDO LA VIDEOGRABACIÓN DE SU 4TO INFORME DE GOBIERNO DENTRO DE SU ADMINISTRACIÓN”, resulta aplicable el Procedimiento Especial Sancionador, conforme a lo dispuesto en el artículo 58, numeral 2, inciso c), del Reglamento de Quejas y Denuncias del Organismo Público Local Electoral del Estado (...)

...

SEXTO. Respecto de la petición de imposición de la medida cautelar de retirar el spot de radio, televisión y demás medios de comunicación donde se publicite, y de lo que

¹ En adelante UTCE

² En adelante OPLE

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. Exp. UT/SCG/CAMC/OPLEV/CG/1/2017

se advierte que la solicitud consistente en el retiro del Spot de los medios de comunicación como son radio y televisión de los cuales en términos de los artículos 9, numeral 4 y 38, numeral 5, del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Organismo Público Local Electoral y 43, numeral 1, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, la competencia para el trámite de dicha solicitud de la imposición de medida cautelar por cuanto hace únicamente a radio y televisión es del Instituto Nacional Electoral; a través de su órgano competente, por tanto REMÍTASE copia certificada de la denuncia motivo del presente expediente a dicha autoridad, por conducto de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en Veracruz.

....

DÉCIMO. Así mismo y al advertir una conducta de la que este Organismo Electoral no es competente y en aras de salvaguardar el derecho de acción del quejoso, lo procedente es dar VISTA con la denuncia y sus anexos a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, para que con base en su competencia, determine lo conducente por cuanto hace a la adopción de la medida cautelar de retirar el Spot en radio y televisión.

...”

II. DENUNCIA. Dentro de los archivos recibidos por la UTCE, se adjuntó el escrito de queja signado por Manuel Huerta Ladrón de Guevara, Presidente del Comité Ejecutivo Estatal del partido político MORENA en Veracruz, por el que, en síntesis, denunció la presunta comisión de actos anticipados de precampaña y campaña atribuibles a Miguel Ángel Yunes Márquez, Presidente Municipal de Boca del Río, Veracruz y al Partido Acción Nacional, derivado de la difusión de un video con motivo de su Cuarto Informe de Labores.

III. RADICACIÓN Y APERTURA DEL CUADERNILLO AUXILIAR. El diez de diciembre, el Titular de la UTCE, dictó proveído mediante el cual tuvo por recibida la solicitud formulada por el OPLE, y ordenó registrar los documentos de cuenta como cuaderno auxiliar para la atención de medidas cautelares, bajo el número de expediente al rubro citado.

En ese mismo acuerdo, se requirió diversa información a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y al Presidente Municipal de Boca del Río Veracruz, además, se ordenó la certificación del promocional denunciado.

IV. RESERVA RESPECTO AL PRONUNCIAMIENTO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES. En el acuerdo de registro antes mencionado, se reservó acordar lo relacionado con la solicitud de medidas cautelares en tanto se culminara la investigación preliminar, con la información precisada con anterioridad.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. Exp. UT/SCG/CAMC/OPLEV/CG/1/2017

V. PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES. El doce de diciembre del presente año, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares formulada por la autoridad sustanciadora a la Comisión de Quejas y Denuncias, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA

La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, tratándose de propaganda en radio y televisión en asuntos de la competencia exclusiva de los Organismos Públicos Locales, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, Base III, Apartado D, de la Constitución General; 459, párrafo 1, inciso b); 468, párrafo 4, y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 38, párrafos 1, fracción I, y 2, 3 y 4; 40, párrafo 1; 43 y 44, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

Particularmente, tratándose de peticiones de medidas cautelares en radio y televisión puede decretarse su suspensión en coadyuvancia con las autoridades electorales locales, sirviendo de fundamento lo previsto en el artículo 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, además de lo asentado en la Jurisprudencia 23/2010, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro *MEDIDAS CAUTELARES EN ELECCIONES LOCALES. CORRESPONDE DETERMINARLAS AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, TRATÁNDOSE DE PROPAGANDA DIFUNDIDA EN RADIO Y TELEVISIÓN.*

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

SEGUNDO. HECHOS Y PRUEBAS

Como se mencionó, los hechos denunciados pueden sintetizarse en:

- La presunta comisión de actos anticipados de precampaña y campaña atribuibles a Miguel Ángel Yunes Márquez, Presidente Municipal de Boca del Río, Veracruz y al Partido Acción Nacional, derivado de la difusión de un

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. Exp. UT/SCG/CAMC/OPLEV/CG/1/2017

video con motivo de su Cuarto Informe de Labores, con el que se promueve anticipadamente para obtener la candidatura a la gubernatura de dicha entidad federativa.

PRUEBAS

Presentadas por el quejoso:

- **Técnica:** Consistente en el video denunciado, contenido en un disco compacto.

Recabados por la autoridad:

- **Documental Pública:** Consistente en Acta Circunstanciada del día 11 de diciembre de 2017, instrumentada por la autoridad sustanciadora, en la que certificó el contenido del video denunciado.
- **Documental Pública:** Consistente correo electrónico institucional del doce de diciembre de 2017, signado por el Mtro. Patricio Ballados Villagómez, Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, mediante el cual desahoga requerimiento de información realizado por la autoridad instructora en los siguientes términos:

Por medio del presente, atendiendo a lo señalado en el punto de acuerdo PRIMERO del Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral por el que se modifica el Acuerdo INE/JGE164/2015 con motivo de la liberación de la segunda fase del Sistema Electrónico relativo a la entrega de órdenes de transmisión y para la recepción y puesta a disposición electrónica de materiales, así como por la implementación del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en materia de Radio y Televisión, identificado con la clave INE/JGE193/2016, desahogo el requerimiento señalado a continuación en los términos que se precisan:

Expediente: UT/SCG/CAMC/OPLEV/CG/1/2017

Oficio a desahogar: INE-UT/9318/2017

Materia: Al respecto se informa que con el material aportado en el oficio que por este medio se desahoga, el Sistema Integral de Verificación y Monitoreo generó la huella acústica de audio y video respectiva, quedando identificadas de la siguiente forma:

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. Exp. UT/SCG/CAMC/OPLEV/CG/1/2017

FOLIO ASIGNADO	VERSIÓN ASIGNADA
TV00010-17	TESTIGO_VER_4TO_INF_GOB_MIGUEL_A_YUNES_M_7_AÑOS_DESPUES_TV
TA00010-17	TESTIGO_VER_4TO_INF_GOB_MIGUEL_A_YUNES_M_7_AÑOS_DESPUES_RA

Una vez generadas las huellas acústicas detalladas, se realizó el monitoreo de 24 horas solicitado [con corte a las 15:00 horas], por lo que el Sistema generó el informe de detecciones correspondiente, obteniéndose 83 registros.

No omito mencionarle que únicamente existieron detecciones del material de radio.

Los elementos probatorios antes referidos tienen valor probatorio pleno al tratarse de **documentales públicas** emitidas por una autoridad competente en ejercicio de sus funciones, y cuyo contenido o veracidad no está puesta en duda por elemento diverso, en términos de lo previsto en los artículos 461, párrafo 3, inciso a), y 462, párrafo 2, de la LGIPE, y 22, párrafo 1, fracción I, inciso a), y 27, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias; mismo valor probatorio corresponde a los testigos de grabación, conforme a lo sostenido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Jurisprudencia 24/2010, de rubro MONITOREO DE RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TESTIGOS DE GRABACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENEN, POR REGLA, VALOR PROBATORIO PLENO.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

- De conformidad con la información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, el promocional denunciado actualmente se está difundiendo a través de radio.

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 determinó que para la emisión de respuesta a petición de medida cautelar, la autoridad competente no está obligada a esperar que se desahoguen la totalidad de las diligencias

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. Exp. UT/SCG/CAMC/OPLEV/CG/1/2017

ordenadas, a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad,³ 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.

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* —aparencia 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**

³ SUP-REP-183/2016,

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. Exp. UT/SCG/CAMC/OPLEV/CG/1/2017

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

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

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

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

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

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

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves. Su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. Exp. UT/SCG/CAMC/OPLEV/CG/1/2017

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.**⁴

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

CUARTO. ESTUDIO SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL QUEJOSO.

Marco Normativo.

No obstante que el OPLE no realiza un análisis previo a remitir la solicitud de medidas cautelares a esta autoridad electoral nacional, respecto de los hechos denunciados a la luz de la normativa electoral local, lo procedente es que se analice la queja presentada por el partido político MORENA a la luz de la ley electoral en Veracruz.

Al respecto, el Código Electoral para el estado de Veracruz, establece lo siguiente:

***Artículo 57.** Los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los precandidatos a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en este Código, así como en los estatutos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.*

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

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. Exp. UT/SCG/CAMC/OPLEV/CG/1/2017

La precampaña electoral es el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido, con el objeto de seleccionar al candidato o candidatos que serán registrados por el partido para la elección de que se trate.

Los actos de precampaña electoral son las reuniones públicas, asambleas, marchas y, en general, aquellos en que los precandidatos se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulados como candidatos a un cargo de elección popular.

La propaganda de precampaña es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por este Código, la normativa aplicable, y el que señale la convocatoria respectiva, difunden los precandidatos a cargos de elección popular, con el propósito de dar a conocer sus propuestas.

Precandidato es el ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a un cargo de elección popular, conforme a lo establecido por este Código y demás normativa aplicable, y los estatutos de cada partido, en el proceso de selección interna.

Ningún ciudadano podrá participar en dos o más procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular por diferentes partidos políticos, salvo que entre ellos medie convenio para participar en coalición.

Artículo 69. *La campaña electoral es el conjunto de actividades realizadas por los partidos políticos, coaliciones y candidatos registrados ante el órgano electoral, para la obtención del voto.*

Se entiende por actividades de campaña las reuniones públicas, debates, asambleas, visitas, marchas, actos de difusión, publicidad y, en general, aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos y coaliciones se dirigen al electorado para promover sus plataformas políticas.

Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Las campañas electorales iniciarán a partir del día siguiente al de la sesión en que sea aprobado el registro de candidaturas por el órgano electoral

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. Exp. UT/SCG/CAMC/OPLEV/CG/1/2017

correspondiente, en términos de este Código, y concluirán tres días antes de la fecha de la jornada electoral respectiva.

Los partidos políticos gozarán de amplia libertad para realizar propaganda a favor de sus candidatos, programas y plataformas, por los medios lícitos a su alcance, respetándose entre sí la publicidad colocada en primer término.

La duración de las campañas será de sesenta días para la elección de Gobernador y de treinta días cuando solamente se elijan diputados locales o ayuntamientos.

Artículo 317. *Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular al presente Código:*

I. La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso;

Artículo 321. *Constituyen infracciones al presente Código de las autoridades o los servidores públicos federales, estatales o municipales:*

....

VI. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código.

De igual suerte, cabe recordar que el artículo 6 de la Constitución Federal, 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; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley, además, de que el derecho a la información será garantizado por el Estado, por lo que toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

Por su parte, el artículo 7, de la Ley Fundamental dispone que es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio y que ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6 de esta Constitución.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. Exp. UT/SCG/CAMC/OPLEV/CG/1/2017

Al respecto, el sistema electoral mexicano contempla diferentes etapas para la organización y realización de las elecciones: inicio del proceso electoral, precampañas, intercampañas, campañas, jornada electoral, resultados y declaración de validez de las elecciones; al efecto se establece una prohibición de llevar a cabo actos de campaña en forma anticipada al periodo en el que válidamente podrían realizarse, es decir, dirigidos a la obtención del voto a favor o en contra, de un partido o candidato, antes del tiempo legal para hacerlo.

En efecto, con base en lo dispuesto en el artículo 3, párrafo 1, inciso a), 242 y 445, párrafo 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la única etapa en que es legítimo el llamamiento a la ciudadanía con la finalidad de promover una oferta electoral será durante la etapa de campaña, por lo que se considera como una infracción de aspirantes, precandidatos o candidatos a cargo de elección popular la realización de actos anticipados de campaña, es decir, de expresiones hechas en cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contenga llamados expresos al voto, en contra o a favor de candidatura o partido político, o expresiones que soliciten cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral.

Por tanto, la regulación de actos anticipados de campaña tiene como objetivo garantizar que los procesos electorales se desarrollen en un ambiente de equidad para las y los contendientes y evitar que alguna opción política se aventaje indebidamente, en relación con sus opositores, al iniciar antes su campaña, lo que pudiera provocar una mayor oportunidad de difusión.

Al respecto, la Sala Superior, ha reconocido que para poder acreditar un acto anticipado de campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos:⁵

*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.*

⁵ SUP-JRC-228/2016

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. Exp. UT/SCG/CAMC/OPLEV/CG/1/2017

De igual manera, el máximo órgano jurisdiccional de la materia electoral, ha sostenido, acerca de la configuración de los actos anticipados de campaña,⁶ lo siguiente:

Esta Sala Superior también ha sostenido que las manifestaciones explícitas o unívocas e inequívocas de apoyo o rechazo hacia una opción electoral pueden llegar a configurar actos anticipados de campaña, siempre que trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda⁷.

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

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

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

Lo anterior, considerando las razones siguientes:

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

6 SUP-REP-146/2017

7 Véase SUP-JRC-194/2017

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. Exp. UT/SCG/CAMC/OPLEV/CG/1/2017

abiertamente implica un llamado de apoyo o rechazo electoral para los efectos que resulten aplicables.

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

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

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

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

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

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

En efecto, si solo se restringen los llamados manifiestos e inequívocos de apoyo o rechazo electoral, es decir, si sólo éstos se consideran como posibles actos anticipados de campaña, se mantiene la apertura para que los sujetos

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. Exp. UT/SCG/CAMC/OPLEV/CG/1/2017

obligados la realicen y la ciudadanía reciba todo tipo de expresiones distintas a aquellos, aunque pueden resultar vagas, ambiguas, sugerentes, subliminales o incluso encontrarse cercanas a los prohibido.

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

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

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

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

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

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

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

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. Exp. UT/SCG/CAMC/OPLEV/CG/1/2017

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

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

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

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

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

Caso concreto.

En el presente caso, el OPLE remite a esta autoridad la solicitud de adoptar medidas cautelares realizada por MORENA, derivado de la difusión de un promocional relacionado con el Informe de Labores de Miguel Ángel Yunes Márquez, Presidente Municipal de Boca del Río, Veracruz, con el que supuestamente se actualizan actos anticipados de precampaña y/o campaña.

En este sentido, el partido político quejoso solicita se ordene el retiro de dicho promocional en radio y televisión como medida cautelar.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. Exp. UT/SCG/CAMC/OPLEV/CG/1/2017

Al respecto, este órgano colegiado procede a analizar la solicitud planteada como sigue:

I. DIFUSIÓN DEL PROMOCIONAL DENUNCIADO EN TELEVISIÓN.

Respecto de la difusión de la propaganda denunciada en televisión, de la información que obra en autos, no se advierten elementos de su existencia ni mucho menos de su actual difusión, por lo que la solicitud de medidas cautelares respecto de la difusión del promocional denunciado en televisión es **improcedente**.

En efecto, de la información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, se advierte que del monitoreo realizado por dicha Unidad Administrativa no se encontró ningún impacto del material denunciado, siendo además, que el video proporcionado por el quejoso en su escrito inicial, según él mismo lo refiere, lo obtuvo de la red social Facebook, por lo que no existen elementos para que esta autoridad realice un pronunciamiento respecto de la difusión del material denunciado en televisión, lo que actualiza la causal de notoria improcedencia prevista en el artículo 39, párrafo 1, fracción II, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

Por tanto, si no existe materia de pronunciamiento, entonces la solicitud de medida cautelar es improcedente.

II. DIFUSIÓN DEL PROMOCIONAL EN RADIO

Sobre el particular, de la información que obra en autos se advierte que el promocional denunciado actualmente se está difundiendo en radio, cuyo contenido es el siguiente:

Audio
[Música de fondo] Voz de mujer. Te habla Miguel Ángel Yunes Márquez

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. Exp. UT/SCG/CAMC/OPLEV/CG/1/2017

MIGUEL ÁNGEL YUNES MÁRQUEZ: Cuando decidimos llegar aquí nos dijeron que estábamos locos, el día que llegamos nos dijeron que iba a ser imposible, el día que lo hicimos posible, nos dijeron que no sería por mucho tiempo, siete años después... al ver todo lo que hemos logrado juntos, me doy cuenta que la verdadera locura...hubiera sido no intentarlo...Gracias, por permitirnos ser parte de esta nueva historia, nos vamos con una gran lección...lo que hicimos aquí lo podemos hacer en todas partes...Nos vemos pronto...

Voz de Mujer. Informe de Gobierno, Boca del Río, futuro de Veracruz

De lo anterior, se advierte que se trata de un spot en voz de Miguel Ángel Yunes Márquez, mientras hace referencia a que cuando decidió lanzarse como Presidente Municipal, le dijeron que estaba loco, después que iba a ser imposible, por lo que en este momento, al ver todo lo que ha logrado se complace de haberse lanzado como Presidente Municipal y agradece el apoyo de la ciudadanía.

Finalmente, refiere que se va con una gran lección, ya que lo que se hizo en Boca del Río, Veracruz, se puede hacer en todas partes, cerrando el spot con la referencia al Informe de Gobierno, Boca del Río.

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares solicitadas, por las siguientes razones:

Del análisis preliminar al promocional denunciado, esta autoridad no advierte que con la difusión del mismo, bajo la apariencia del buen derecho, se actualicen actos anticipados de campaña, al no configurarse el elemento subjetivo, de conformidad con los parámetros establecidos por el Tribunal Electoral para tal efecto, como se observa a continuación:

- **Elemento personal: Sí se cumple** pues durante todo el promocional se escucha el nombre y voz de Miguel Ángel Yunes Márquez, Presidente Municipal del Boca del Río, Veracruz.
- **Elemento temporal: Sí se cumple**, en atención a que desde el primero de noviembre del año en curso inició el Proceso Electoral en el Estado de Veracruz para la renovación del titular de la gubernatura de esa entidad federativa.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. Exp. UT/SCG/CAMC/OPLEV/CG/1/2017

- **Elemento subjetivo: No se cumple** pues del análisis, bajo la apariencia del buen derecho de la propaganda motivo de queja, no contiene manifestaciones explícitas o unívocas e inequívocas de apoyo o rechazo hacia una opción electoral (precandidato, candidato o partido político).

En efecto, del análisis al contenido del promocional denunciado, no se advierte que, bajo la apariencia del buen derecho, se emita un mensaje que de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad llame al voto a favor de Miguel Ángel Yunes Márquez o del Partido Acción Nacional.

Lo anterior, toda vez que del contenido del video denunciado, no se desprende de forma objetiva y explícita un llamado a votar a favor o en contra de algún aspirante o partido político, o bien, expongan alguna plataforma electoral.

En este sentido, contrario a lo sostenido por el quejoso, en el sentido de que con las frases “lo que hicimos aquí, lo podemos hacer en todas partes” y “nos vemos pronto”, deja ver las pretensiones futuras del denunciado como posible candidato a gobernador del estado, lo cierto es que del estudio contextual e integral del spot denunciado, este órgano colegido no advierte que dichas expresiones revelen la intención manifiesta del denunciado a contender por una precandidatura o candidatura a un cargo de elección popular, de presentar alguna plataforma electoral, de emitir propuestas de precampaña o campaña, o bien, llamados expresos al voto a favor o en contra de alguna precandidatura, candidatura o partido político, ni tampoco existe alguna alusión al Partido Acción Nacional, ni a su emblema, plataforma electoral, declaración de principios o programa de acción de dicho instituto político.

En suma, bajo la apariencia del buen derecho, esta autoridad electoral nacional, no advierte que con la difusión del promocional denunciado se actualicen actos anticipados de campaña, o bien, se vulnere la equidad de la contienda electoral, por lo que la medida cautelar solicita deviene **improcedente**.

Por cuanto hace a las manifestaciones del quejoso, en el sentido de que la conducta denunciada podría constituir, además de lo ya analizado, vulneración al principio de imparcialidad, se considera que ello deberá ser materia de análisis cuando la autoridad competente se pronuncie respecto del fondo del asunto.

En tal sentido, conviene precisar que la presente determinación no prejuzga sobre el fondo del asunto, caso en el que se podría contar con otros elementos que

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. Exp. UT/SCG/CAMC/OPLEV/CG/1/2017

modificarían la determinación que sobre la medida cautelar se emite en la presente resolución.

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,⁸ debe precisarse que en términos de lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la presente determinación es impugnabile mediante el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 28, 29, 30, 31, 38, párrafo 1, fracción I, y 44, del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO** de la presente resolución.

SEGUNDO. Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación al Organismo Público Local Electoral de Veracruz y al partido político quejoso.

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

⁸ Al respecto, resultan orientadoras las siguientes tesis aisladas emitidas por tribunales del Poder Judicial de la Federación: Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VI, Marzo de 2012, Tomo 2, Materia: Constitucional, Tesis: III.40. (III Región) 6 K (10ª), Página: 1481, Rubro: **"TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. PARA LOGRAR LA EFICACIA DE ESE DERECHO HUMANO LOS JUZGADORES DEBEN DESARROLLAR LA POSIBILIDAD DEL RECURSO JUDICIAL"**, y Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 4, Materia: Constitucional, Tesis: II.8º. (I Región) 1 K (10ª.), Página: 2864, Rubro: **"TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL ACCESO A UN RECURSO EFECTIVO, SENCILLO Y RÁPIDO, ES CONSECUENCIA DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL."**

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. Exp. UT/SCG/CAMC/OPLEV/CG/1/2017

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 Octogésima Quinta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el trece de diciembre de dos mil diecisiete, 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