

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JMCP/CG/49/2017 Y SU  
ACUMULADO UT/SCG/PE/JCMG/CG/50/2017

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR JUAN MANUEL CORTÉS PULIDO Y JUAN CARLOS MÁXIMO GARCÍA, EN CONTRA DE RICARDO ANAYA CORTÉS Y MARGARITA ESTER ZAVALA GÓMEZ DEL CAMPO, POR LA PRESUNTA COMISIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y/O CAMPAÑA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/JMCP/CG/49/2017 Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/JCMG/CG/50/2017.

Ciudad de México, a veintiocho de febrero de dos mil diecisiete

<b>GLOSARIO</b>	
<b>Comisión</b>	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
<b>Constitución</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>DEPPP</b>	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral
<b>INE</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>LGIPE</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>Margarita Zavala</b>	Margarita Ester Zavala Gómez Del Campo
<b>PAN</b>	Partido Acción Nacional
<b>Ricardo Anaya</b>	Ricardo Anaya Cortés, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional
<b>Tribunal Electoral</b>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JMCP/CG/49/2017 Y SU  
ACUMULADO UT/SCG/PE/JCMG/CG/50/2017

ANTECEDENTES

EXPEDIENTE

UT/SCG/PE/JMCP/CG/49/2017

**I. DENUNCIA.**<sup>1</sup> El veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del *INE*, escrito de queja signado por Juan Manuel Cortés Pulido, por el que denunció la presunta comisión de actos anticipados de precampaña y campaña, atribuibles a *Ricardo Anaya* y a *Margarita Zavala*, derivado de la difusión de un promocional alojado en la página electrónica del *PAN*, en el que, según su dicho, aparece el referido dirigente partidista y en el cual expresa la frase “es un peligro para el país”, refiriéndose a Andrés Manuel López Obrador.

Lo anterior, toda vez que, a su juicio, dicha frase es similar a la que se escuchaba en un promocional televisivo transmitido en la campaña presidencial de dos mil seis, en el que se decía “es un peligro para México”, aludiendo a la misma persona, con lo que, al decir del quejoso, se pretende posicionar de manera indirecta, indebida y ventajosa a *Margarita Zavala*, al relacionarla con su esposo, Felipe Calderón Hinojosa, ex Presidente de la República Mexicana, electo en el proceso electoral federal antes referido.

Por tal motivo, solicitó la adopción de las medidas cautelares consistentes en retirar el promocional denunciado de los servidores web del *PAN*.

**II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN, Y MEDIDA CAUTELAR, ASÍ COMO DILIGENCIA PRELIMINAR.**<sup>2</sup> El veintisiete de febrero del año en curso, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente UT/SCG/PE/JMCP/CG/49/2017, reservándose su admisión, así como el pronunciamiento respecto a la solicitud de medidas cautelares, hasta en tanto se concluyera con la diligencia preliminar ordenada.

---

<sup>1</sup> Visible en las páginas 1-22 del expediente.

<sup>2</sup> Visible en las páginas 24-28 del expediente.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JMCP/CG/49/2017 Y SU  
ACUMULADO UT/SCG/PE/JCMG/CG/50/2017

En este sentido, se ordenó instrumentar acta circunstanciada con la finalidad de certificar el contenido de los vínculos electrónicos precisados por el quejoso en su escrito inicial de denuncia.

Asimismo, toda vez que éste manifestó que *Ricardo Anaya*, al aparecer en un spot que fue difundido en radio y televisión utilizando los tiempos oficiales de medios de comunicación social, y que se encuentra alojado en la página web del *PAN*, menciona la misma frase cuando se refiere Andrés Manuel López Obrador como **UN PELIGRO PARA EL PAÍS**, por tanto, se ordenó realizar una búsqueda en el portal del *PAN*, a fin de obtener datos relacionados con dicho promocional.

**III. ADMISIÓN DE LA DENUNCIA, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR.** El veintisiete de febrero de la presente anualidad, se admitió a trámite la denuncia indicada, se reservó lo conducente al emplazamiento y se ordenó formular la propuesta de medida cautelar a fin de ser sometida a la consideración de esta comisión.

**EXPEDIENTE**

**UT/SCG/PE/JCMG/CG/50/2017**

**IV. DENUNCIA.** El veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del *INE*, escrito de queja signado por Juan Carlos Máximo García, por el que denunció, en los mismos términos que Juan Manuel Cortés Pulido, la presunta comisión de actos anticipados de precampaña y campaña, atribuibles a *Ricardo Anaya*, y a *Margarita Zavala*, derivado de la difusión de un promocional alojado en la página electrónica del *PAN*.

**V. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN Y DE PRONUNCIAMIENTO RESPECTO A LA MEDIDA CAUTELAR.** El veintisiete de febrero del año en curso, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente UT/SCG/PE/JCMG/CG/50/2017, reservándose su admisión, así como el pronunciamiento respecto a la solicitud de medidas cautelares.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JMCP/CG/49/2017 Y SU  
ACUMULADO UT/SCG/PE/JCMG/CG/50/2017

**VI. ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y ACUMULACIÓN.** El veintisiete de febrero de la presente anualidad, se admitió a trámite la denuncia indicada y se reservó el emplazamiento a las partes.

Además, se ordenó la acumulación del expediente en cita al diverso UT/SCG/PE/JMCP/CG/49/2017, toda vez que se advirtió una vinculación en dichos expedientes, al existir dos quejas contra los mismos denunciados, respecto de la misma conducta y que provenían de una misma causa.

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

**PRIMERO. COMPETENCIA.** La *Comisión* 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; 459, párrafo 1, inciso b); 468, párrafo 4, de la *LGIPE*; 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 *INE*.

En el caso, la competencia de la *Comisión* se actualiza por tratarse de una denuncia en la que se hace valer, entre otras cuestiones, la supuesta realización de actos anticipados de precampaña y/o campaña, atribuible a *Ricardo Anaya* y a *Margarita Zavala*.

Asimismo, la competencia del *INE* para conocer sobre los hechos denunciados tiene sustento en lo establecido en la Jurisprudencia **8/2016** emitida por el *Tribunal Electoral* de rubro **COMPETENCIA. EL CONOCIMIENTO DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA, SE DETERMINA POR SU VINCULACIÓN AL PROCESO ELECTORAL QUE SE ADUCE LESIONADO**, así como en las razones esenciales de la Tesis **XXV/2012**, de rubro **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. PUEDEN DENUNCIARSE EN CUALQUIER MOMENTO ANTE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**, en las cuales, en esencia, establecen que esta autoridad es competente para conocer, porque al decir del quejoso, la conducta denunciada puede tener incidencia en el proceso electoral federal 2017-2018.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JMCP/CG/49/2017 Y SU  
ACUMULADO UT/SCG/PE/JCMG/CG/50/2017

**SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS**

Juan Manuel Cortés Pulido y Juan Carlos Máximo García, en forma idéntica, denunciaron la presunta comisión de actos anticipados de precampaña y campaña, atribuibles a *Ricardo Anaya* y a *Margarita Zavala*, derivado de la difusión de un promocional alojado en la página electrónica del *PAN*, en el que aparece el dirigente nacional del PAN y expresa la frase *es un peligro para el país*, refiriéndose a Andrés Manuel López Obrador.

Dicha frase, desde la perspectiva de los quejosos, es similar a la que se escuchaba en un promocional televisivo transmitido en la campaña presidencial de dos mil seis, en el que se decía que Andrés Manuel López Obrador “era un peligro para México”, con lo que, al decir de los quejosos, se pretende posicionar de manera indirecta, indebida y ventajosa a *Margarita Zavala*, al relacionarla con su esposo, Felipe Calderón Hinojosa, ex Presidente de la República, electo en dichos comicios federales.

**PRUEBAS**

**PRUEBAS OFRECIDAS POR LOS QUEJOSOS**

1. Los audios y videos que se encuentran en los siguientes links:

- [https://www.youtube.com/watch?v=GV7vKiG\\_VGI](https://www.youtube.com/watch?v=GV7vKiG_VGI)
- <https://www.youtube.com/watch?v=u8WFI3kx6gc>
- [http://milenio.com/en\\_15/Entrevista-Margarita-Zavala\\_3\\_751754832.html](http://milenio.com/en_15/Entrevista-Margarita-Zavala_3_751754832.html)

2. La instrumental pública de actuaciones.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JMCP/CG/49/2017 Y SU  
ACUMULADO UT/SCG/PE/JCMG/CG/50/2017

**PRUEBA RECABADA POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA**

- Acta Circunstanciada de veintisiete de febrero de dos mil diecisiete, en la que se certificó el contenido de los vínculos electrónicos indicados por los quejosos, en los que hizo constar las aspiraciones presidenciables de *Margarita Zavala*, con miras al proceso electoral federal 2017-2018; asimismo, se hizo constar que en el portal electrónico del *PAN*, se encuentra alojado el audiovisual materia de denuncia.

A dicha acta circunstanciada se anexó un disco compacto que contiene los materiales audiovisuales alojados en el portal de *YouTube*, así como el que se encuentra en el portal del *PAN*.

Este elemento probatorio y su anexo, tiene valor probatorio pleno, al tratarse de una **documental pública**, al haber sido elaborada y emitida por una autoridad competente en ejercicio de sus funciones, y no estar contradicha por elemento alguno, en términos de lo dispuesto en los artículos 461, párrafo 3, inciso a), y 462, párrafos 1 y 2, de la *LGIPE*; 22, párrafo 1, fracción I, y 27, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias del *INE*, lo cual crea certeza a esta autoridad respecto de lo asentado en ella.

**Conclusiones Preliminares.** De las constancias de autos, se desprende, esencialmente, lo siguiente:

- Margarita Zavala ha manifestado su intención de ser candidata a la Presidencia de México en distintas entrevistas.
- En el portal electrónico del *PAN* se encuentra alojado el video al que hacen alusión los denunciantes, el cual tiene una duración de treinta segundos.
- Al segundo veinte de dicho video se escucha a *Ricardo Anaya* decir es un **peligro para nuestro país**, al momento que simultáneamente se puede leer dicha expresión y observa una imagen de Andrés Manuel López Obrador.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JMCP/CG/49/2017 Y SU  
ACUMULADO UT/SCG/PE/JCMG/CG/50/2017

**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

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/JMCP/CG/49/2017 Y SU  
ACUMULADO UT/SCG/PE/JCMG/CG/50/2017**

manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable; en tanto que el segundo elemento consiste en la posible frustración de los derechos de quien promueve la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

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

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

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

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

Aunado a lo anterior, debe decirse que la imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados, solo proceden respecto de conductas que se refieran a hechos objetivos y ciertos; no así respecto de hechos que se hayan consumado totalmente o futuros de realización incierta, pues el objeto de estas



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JMCP/CG/49/2017 Y SU  
ACUMULADO UT/SCG/PE/JCMG/CG/50/2017

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.***

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. ESTUDIO SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.**

En primer lugar, es necesario traer a colación el contenido del material denunciado, mismo que es al tenor siguiente:

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JMCP/CG/49/2017 Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/JCMG/CG/50/2017

Promocional alojado en el sitio web del PAN	
<p><b>IMÁGENES REPRESENTATIVAS</b></p> 	<p><i>Ricardo Anaya: Regresó el PRI y México no va por el camino correcto, la economía va mal, la violencia aumenta, la corrupción está peor que nunca.</i></p> <p><i>El PRI se tiene que ir y la opción tampoco es López Obrador, de él no hay nada nuevo que decir, sus locuras han sido, son y seguirán siendo... un peligro para nuestro país.</i></p> <p><i>Pero contigo y con el PAN, sí hay de otra, ten confianza, somos muchos.</i></p> <p><i>Sí se puede, ya verás.</i></p> <p><b>Voz en off:</b> Ricardo Anaya, Presidente Nacional del PAN.</p>

El contenido de dicho promocional arroja lo siguiente:

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JMCP/CG/49/2017 Y SU  
ACUMULADO UT/SCG/PE/JCMG/CG/50/2017

- a) Es una propaganda que, por su contenido, es atribuible al *PAN*.
- b) Menciona temas como corrupción, economía, violencia como problemas actuales del país, refiriendo que sí hay otra opción que es el *PAN* para cambiar esa situación.
- c) El mensaje se expresa por *Ricardo Anaya*, quien actualmente es Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del *PAN*, lo cual es un hecho público y notorio.
- d) Al segundo veinte del mismo se escucha a *Ricardo Anaya*, decir es un ***peligro para nuestro país***, al momento que simultáneamente se puede leer dicha expresión, así como observar una imagen de Andrés Manuel López Obrador.

**I. ACTOS ANTICIPADOS ATRIBUIBLES A RICARDO ANAYA**

En primer lugar, debe precisarse que el audiovisual objeto de denuncia es el mismo que se difundió en televisión y respecto del cual esta *Comisión* ya se pronunció. En efecto, la difusión en televisión del promocional denunciado, así como los posibles actos anticipados de campaña atribuibles a *Ricardo Anaya*, ya fueron materia de pronunciamiento por esta *Comisión* mediante acuerdo **ACQyD-INE-129/2016**, de fecha treinta de octubre de dos mil dieciséis, en el que se determinó declarar improcedente la adopción de medidas cautelares, por lo siguiente:

*En relación con lo aducido por la quejosa en el sentido de que el promocional denunciado podría constituir un acto anticipado de campaña, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **IMPROCEDENTE** el dictado de medidas cautelares, toda vez que no cumple con los extremos determinados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto de los tres elementos que debe contener la propaganda para considerar que pudiera constituir un posible acto anticipado de campaña.*

*En este sentido, se procede a hacer el análisis conforme a lo siguiente:*

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JMCP/CG/49/2017 Y SU  
ACUMULADO UT/SCG/PE/JCMG/CG/50/2017

- **Elemento personal:** *Sí se cumple*, pues el promocional denunciado fue pautado por el Partido Acción Nacional dentro de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión.
- **Elemento temporal:** *Este presupuesto sí se colma*, 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>3</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 del análisis, bajo la apariencia del buen derecho del promocional denunciado, no contiene la presentación de una candidatura, propuestas de campaña, no presenta la plataforma electoral, ni invita a votar por él.

*Por todo lo razonado, esta autoridad electoral, bajo la apariencia del buen derecho, considera que los elementos contenidos en el spot denunciado, no configuran actos anticipados de campaña, en virtud de que, no se aprecia algún acto tendente a solicitar el voto del electorado o algún apoyo para la obtención de una eventual candidatura a favor de Ricardo Anaya Cortés, con lo cual, como ya se dijo, no se actualiza el elemento subjetivo que refiere el criterio jurisdiccional antes señalado y analizado.*

*En ese sentido, como ya se dijo anteriormente, se considera que los spots de radio y televisión que nos ocupan, se enmarcan en un contexto meramente informativo hacia la ciudadanía respecto de temas de interés general, así como de una posición ideológica partidista en el contexto del debate público, en aras de promover la participación política de la sociedad, sin que pueda considerarse como actos anticipados de cara a la contienda electoral de 2018 por parte de los denunciados.*

---

<sup>3</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>.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JMCP/CG/49/2017 Y SU  
ACUMULADO UT/SCG/PE/JCMG/CG/50/2017

Dicho acuerdo fue confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral mediante sentencia recaída en el expediente SUP-REP-180/2016.

Como se evidencia, la petición de medida cautelar que los quejosos realizan en los escritos que dieron origen al presente procedimiento, fue atendida en el acuerdo cuya parte conducente ha sido ya transcrita.

En tal sentido, acorde con lo establecido en el artículo 39, párrafos 1, fracción IV, y 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias del *INE*, resulta evidente que **la solicitud del quejoso de adoptar medidas cautelares respecto al promocional de referencia, es notoriamente improcedente.**

En este sentido, conviene precisar que, toda vez que los hechos denunciados atribuibles a *Ricardo Anaya* ya fueron materia de pronunciamiento por esta *Comisión*, el presente acuerdo únicamente versará respecto de los presuntos actos anticipados de campaña atribuibles a *Margarita Zavala*, derivado de la difusión en la página web del *PAN* del promocional denunciado.

**II. ACTOS ANTICIPADOS ATRIBUIBLES A MARGARITA ZAVALA.**

**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.-**

...

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JMCP/CG/49/2017 Y SU  
ACUMULADO UT/SCG/PE/JCMG/CG/50/2017

*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 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.**

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JMCP/CG/49/2017 Y SU  
ACUMULADO UT/SCG/PE/JCMG/CG/50/2017

*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.**

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

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

**Artículo 445.**

*1. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos 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 Federal* y la *LGIPE* establecen la duración de los periodos de campaña para los diferentes cargos de elección de carácter federal.

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/JMCP/CG/49/2017 Y SU  
ACUMULADO UT/SCG/PE/JCMG/CG/50/2017**

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 un 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>4</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.*

---

<sup>4</sup> SUP-JRC-228/2016



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JMCP/CG/49/2017 Y SU  
ACUMULADO UT/SCG/PE/JCMG/CG/50/2017

De igual manera, el máximo órgano jurisdiccional de la materia electoral, ha sostenido, acerca de la configuración de los actos anticipados de campaña,<sup>5</sup> lo siguiente:

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

*\* 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.*

...

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**

---

<sup>5</sup> SUP-JRC-345/2016.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JMCP/CG/49/2017 Y SU  
ACUMULADO UT/SCG/PE/JCMG/CG/50/2017

**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.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JMCP/CG/49/2017 Y SU  
ACUMULADO UT/SCG/PE/JCMG/CG/50/2017

Así, el artículo 6° de la Constitución 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 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.

**CASO CONCRETO**

Bajo un enfoque preliminar y en apariencia del buen derecho, el contenido de dicho promocional se ajusta a la naturaleza de la propaganda política y, por ende, que pueden difundir los partidos políticos, además de no hacer referencia alguna, directa o indirecta, a *Margarita Zavala*, por lo que se considera **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitada.

Lo anterior toda vez que, del análisis preliminar al mensaje denunciado, se puede concluir que contiene elementos relacionados con la postura ideológica del *PAN*, es decir, crítica a políticos o funcionarios en el marco de temas generales como corrupción, economía y aumento de la violencia, lo que bien puede entenderse como parte del debate nacional en torno a esos aspectos.

Bajo esta lógica, no es posible advertir que la intervención de *Ricardo Anaya* implique un posicionamiento anticipado en favor de un tercero, particularmente de

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JMCP/CG/49/2017 Y SU  
ACUMULADO UT/SCG/PE/JCMG/CG/50/2017

*Margarita Zavala*, que le dé una ventaja indebida frente a los demás, como lo aducen los quejosos, dado que no se aprecia que haga alusiones hacia su persona, ni manifestaciones que permitan advertir algún tipo de aspiración o proyecto personal de esta última.

Si bien los quejosos aducen, que *existen indicios suficientes con la adminiculación de los hechos y de las pruebas que se beneficia de manera directa o indirecta a la ciudadana Margarita Zavala Gómez del Campo, quien afirma de manera expresa no sólo ser aspirante a la candidatura de México por el Partido Acción Nacional para el 2018, sino que será la candidata, que ganará las elecciones y que será la Presidenta de México*, lo cierto es que, tal y como se advierte, en el contenido del spot difundido en internet, no se hace alusión, mención directa o indirecta de *Margarita Zavala*, ni tampoco se incluye su imagen, con lo cual, desde una óptica preliminar, no se advierte relación alguna entre el contenido del promocional difundido en internet y la ahora denunciada.

Cabe destacar que, si bien del análisis al caudal probatorio que hasta el momento obra en el expediente, se aprecia que *Margarita Zavala* ha manifestado contar con aspiraciones personales para ocupar la candidatura a la Presidencia de la República Mexicana, lo cierto es que se trata de un elemento aislado, que no guarda relación alguna con el contenido del promocional difundido en internet y sobre el cual se solicita la adopción de una medida cautelar.

Es decir, no hay una relación entre las manifestaciones vertidas en el contenido del promocional alojado en el portal del *PAN*, particularmente respecto a la frase ***un peligro para el país***, y la circunstancia de que *Margarita Zavala*, en distintos momentos haya manifestado intenciones de contender por una eventual candidatura a un cargo de elección popular federal, ya que, se insiste, en el contenido del spot no se hace referencia alguna a ésta.

Esto es, no se ignora que los quejosos pretenden relacionar la frase ***es un peligro para México***, aludiendo a Andrés Manuel López Obrador, y que fue utilizada en spots del *PAN* en el Proceso Electoral Federal 2005-2006, con la expresión ***un peligro para el país***, contenida en el promocional denunciado, lo cual, desde su

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JMCP/CG/49/2017 Y SU  
ACUMULADO UT/SCG/PE/JCMG/CG/50/2017

concepto, implica que la sociedad recuerde y vincule los spots del PAN y del Consejo Coordinador Empresarial dirigidos a favorecer la campaña de dicho instituto político; circunstancia que, alegan, favorece a *Margarita Zavala* dada su relación con el expresidente Felipe Calderón quien resultó electo en dicho proceso electoral.

Precisado lo anterior, son hechos públicos y notorios, los siguientes:

- Andrés Manuel López Obrador, contendió al cargo de presidente de la república, durante el proceso electoral federal 2005-2006.
- En el transcurso de dicho proceso electoral el PAN difundió un spot, en el que se aludía la frase ***un peligro para México***, en referencia a Andrés Manuel López Obrador.
- Asimismo, Felipe Calderón Hinojosa, candidato del PAN a la presidencia de la república, fue el ganador de dicha contienda electoral.
- *Margarita Zavala*, es esposa de Felipe Calderón Hinojosa.
- Asimismo, dicha ciudadana, ha manifestado sus aspiraciones a contender al cargo de la presidencia de la república.
- Actualmente, en el sitio electrónico oficial del PAN se difunde un promocional, en el cual aparece Ricardo Anaya, quien, entre otras cosas, dice ***un peligro para el país***, refiriéndose a Andrés Manuel López Obrador.

En este sentido, si bien, los quejosos aluden, medularmente que, las frases ***un peligro para el país*** y ***un peligro para México***, se encuentran relacionadas y que la primera de ellas se pretende beneficiar a Margarita Zavala, dado su vínculo con Felipe Calderón, lo cierto es que, tal argumento no se encuentra soportado por algún elemento de convicción, y por el contrario se tratan de manifestaciones meramente subjetivas.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JMCP/CG/49/2017 Y SU  
ACUMULADO UT/SCG/PE/JCMG/CG/50/2017

Es por ello que, desde una óptica preliminar, se considera que la alegación de los quejosos es una inferencia carente de base jurídica y fáctica por lo que no es posible acoger su pretensión puesto que:

- No se relaciona directa o indirectamente a *Margarita Zavala* con el contenido del spot difundido en el portal de internet del *PAN*, ni se advierte algún elemento en ese sentido.
- Se trata de frases distintas emitidas en contextos diferentes: la primera, “es un peligro para México” dentro de una campaña federal; la segunda, “es un peligro para el país” como parte de una propaganda política de un partido político.

En efecto, bajo la apariencia del buen derecho, contrario a lo aducido por los quejosos, del análisis del contenido del promocional y de las pruebas aportadas, no se genera convicción en esta *Comisión* sobre un vínculo entre el mensaje y un posible posicionamiento de *Margarita Zavala* a partir de la frase indicada.

En ese sentido, bajo la apariencia del buen derecho, se aprecia que el spot difundido en el portal electrónico del *PAN* que nos ocupa, se enmarca en un contexto meramente informativo hacia la ciudadanía respecto de temas de interés general, así como de una posición ideológica partidista en el contexto del debate público, sin que de forma anticipada se pretende promover, de manera directa o indirecta, a *Margarita Zavala*.

Aunado a lo anterior, esta autoridad electoral considera que los elementos contenidos en el spot denunciado, no configuran actos anticipados de campaña, en virtud de que no se aprecia algún elemento tendente a solicitar el voto del electorado o algún apoyo para la obtención de una eventual candidatura a favor de *Margarita Zavala*, razón por lo cual, desde una óptica preliminar, se considera que no se está ante actos anticipados de cara a la contienda electoral de 2018 por parte de la denunciada.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JMCP/CG/49/2017 Y SU  
ACUMULADO UT/SCG/PE/JCMG/CG/50/2017

Finalmente, conviene precisar que la presente determinación no prejuzga sobre el fondo del asunto.

**QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN**

A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la *Constitución*, debe precisarse que en términos de lo dispuesto por el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puede ser impugnado el presente Acuerdo mediante recurso de revisión.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41 de la *Constitución*; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la *LGIFE*; 7, párrafo 1, fracción XVII, 38, 40 y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del *INE*, se emite el siguiente:

**ACUERDO**

**PRIMERO.** Se declara **IMPROCEDENTE** la adopción de medida cautelar solicitada por los quejosos, en términos de los argumentos vertidos en el considerando **CUARTO** de este acuerdo.

**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.

**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.

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-32/2017**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/JMCP/CG/49/2017 Y SU  
ACUMULADO UT/SCG/PE/JCMG/CG/50/2017**

El presente acuerdo fue aprobado en la Décima Novena Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintiocho de febrero de dos mil diecisiete, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, de la Consejera Electoral Maestra Adriana Margarita Favela Herrera y del Consejero Electoral y Presidente de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

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

**JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA**