

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL DEL ESTADO DE VERACRUZ, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES, FORMULADAS POR EL CIUDADANO MIZRAIM ELIGIO CASTELÁN ENRÍQUEZ, REPRESENTANTE PROPIETARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL ANTE ESTE ORGANISMO, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE CG/SE/PES/PAN/099/2018, DEL QUE DERIVÓ EL CUADERNO AUXILIAR DE MEDIDAS CAUTELARES CG/SE/CAMC/PAN/029/2018.

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

- I** El diecinueve de octubre de dos mil diecisiete, se aprobó en sesión extraordinaria del Consejo General del Organismo Público Local Electoral de Veracruz¹, el Acuerdo **OPLEV/CG271/2017**, por el que se aprobó reformar, adicionar y derogar el Reglamento de Quejas y Denuncias² del OPLEV.
- II** El uno de noviembre de dos mil diecisiete, el Consejo General del OPLEV, celebró sesión solemne con la que dio inicio formal el Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018, para la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- III** En misma fecha, el Consejo General aprobó el Acuerdo **OPLEV/CG289/2017** por el que se modificó la integración de las Comisiones Permanentes de Prerrogativas y Partidos Políticos; Capacitación y Organización Electoral;

¹ En adelante OPLEV

² En adelante Reglamento de Quejas

Administración; Quejas y Denuncias; y Seguimiento al Servicio Profesional Electoral Nacional.

Al respecto, la Comisión de Quejas y Denuncias es un órgano del Consejo General que se encarga, entre otras atribuciones, de valorar y dictaminar los proyectos de medidas cautelares presentados por la Secretaría Ejecutiva de este Organismo; la cual se encuentra conformada de la siguiente manera:

Presidente: Consejero Electoral Iván Tenorio Hernández.

Consejeros Integrantes: Consejeros Electorales Tania Celina Vásquez Muñoz y el Consejero Electoral Juan Manuel Vázquez Barajas.

Secretario Técnico: Director Ejecutivo de Asuntos Jurídicos, Javier Covarrubias Velázquez.

IV El diecinueve de abril del año que transcurre, el Consejo General del OPLEV, aprobó el Acuerdo OPLEV/CG132/2018, en donde se determinó la lista de prelación de integrantes del Consejo General para la conformación emergente de la Comisión de Quejas y Denuncias, para sesionar sobre la solicitud de adopción de medidas cautelares de conformidad con el artículo 42 del reglamento de quejas y denuncias de este Organismo, por lo que, la prelación de Consejeras y Consejeros Electorales para integrar la Comisión de Quejas y Denuncias, es la siguiente:

1. Julia Hernández García
2. Eva Barrientos Zepeda
3. Roberto López Pérez
4. José Alejandro Bonilla Bonilla

V Ahora bien, el Reglamento de Quejas y Denuncias de este Órgano, de Quejas y Denuncias del OPLE, en su artículo 42 establece el procedimiento a seguir en caso de presentarse la ausencia de alguna o alguno de quienes integran la Comisión de referencia, en ese sentido, y ante la ausencia de la Consejera Tania Cellina Vásquez Muñoz, y toda vez que las medidas cautelares requieren una acción ejecutiva, inmediata y eficaz, para efector de determinar lo conducente en el presente asunto, la presente Comisión quedará integrada de la siguiente manera:

Presidente: Consejero Electoral, Iván Tenorio Hernández.

Integrantes: Consejero Electoral Consejero Juan Manuel Vázquez Barajas y Consejera Electoral Julia Hernández García.

Secretario Técnico: Director Ejecutivo de Asuntos Jurídico, Javier Covarrubias Velázquez.

VI El diecisiete de abril de la presente anualidad, a las veintiún horas con veintiún minutos, el ciudadano Mizraim Eligio Castelán Enríquez, en su calidad de Representante Propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en Veracruz, presentó en la 10 Junta Distrital número 10 del INE en Veracruz, un escrito de queja en contra del Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz por la presunta “...*difusión, de propaganda gubernamental dentro del periodo desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral (sic)*”.

VII El dieciocho de abril del año que transcurre, el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital Ejecutivo 10 del INE, dictó un acuerdo dentro del expediente JD/PE/PAN/JD10/VER/PEF/2/2018, mediante el cual tuvo por recibido el escrito de queja del ciudadano Mizraím Eligio Castelán Enríquez, en su calidad

de Representante Propietario del Partido Acción Nacional ante el OPLEV, acordando reservar su admisión y emplazamiento hasta haber realizado las diligencias preliminares necesarias.

- VIII** El veintitrés de abril de la presente anualidad, el Vocal Ejecutivo de la multicitada Junta Distrital, dictó acuerdo dentro del expediente JD/PE/PAN/JD10/VER/PEF/2/2018, mediante el cual acordó tener por reunidos los elementos suficientes para convocar al Consejo Distrital a acordar la procedencia o no de las medidas cautelares.
- IX** El veinticinco de abril del año en curso, el Consejo Distrital acordó declarar procedentes las medidas cautelares solicitadas por el actor, así como su notificación a las partes.
- X** El cuatro de mayo del año que transcurre, se llevó a cabo la audiencia de pruebas y alegatos y se ordenó la elaboración del informe circunstanciado, así como la remisión de este y del expediente a la Sala Regional Especializada del TEPJF para su conocimiento y resolución.
- XI** El quince de mayo de dos mil dieciocho, el Pleno de la Sala Regional Especializada del TEPJF emitió acuerdo, por medio del cual se declaró incompetente para resolver el procedimiento especial sancionador JD/PE/PAN/JD10/VER/PEF/2/2018, por lo que acordó remitir la denuncia y sus anexos al Organismo Público Local Electoral del estado de Veracruz.
- XII** El diecisiete de mayo de la presente anualidad se recibió el oficio SER-SGA-OA-159/2018, signado por el Lic. Luis Ramón Farrera Ortiz, actuario de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación, por medio del cual y en cumplimiento al Acuerdo de la Sala de quince de mayo de dos mil dieciocho, emitido por el Pleno de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio electoral **SRE-JE-48/2018**, se remiten las constancias originales y anexos de la denuncia presentada por el C. Mizraim Eligio Castelán Enríquez, Representante Propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Organismo Público Local Electoral, en la 10 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral.

- XIII** El dieciocho de mayo del presente el Secretario Ejecutivo del OPLEV, dictó acuerdo, en el cual se tiene por recibida la denuncia y el expediente remitido por la Sala Regional Especializada, radicándose bajo el número de expediente **CG/SE/PES/PAN/099/2018**, con fundamento en los artículos 10, 15, 17 y 60 numerales 1 y 3 del Reglamento de Quejas, se determinó dejar sin efectos las diligencias realizadas por la 10 Junta Distrital del INE, de conformidad con la incompetencia acordada por la Sala Regional Especializada, asimismo se acordó glosar a los autos de la queja las diligencias realizadas por la Secretaría Ejecutiva de este Organismo dentro de los autos del procedimiento especial sancionador CG/SE/PES/PRI/020/2018, en razón de la relación que guardan ambos actos denunciados, objeto del presente procedimiento; se admitió el escrito de denuncia para el único efecto de dar trámite a la medida cautelar respectiva, reservándose el emplazamiento de las partes, se ordenó formar el cuadernillo auxiliar de medidas cautelares respectivo, bajo el número de expediente CG/SE/CAMC/PAN/029/2018, mismo que se remitió a la Comisión de Quejas y Denuncias del OPLEV a fin de determinar lo procedente, conforme a las siguientes:

CONSIDERACIONES

A) COMPETENCIA

- 1 Toda vez que de la lectura integral del acuerdo de fecha quince de mayo de la presente anualidad, dictado por la Sala Regional Especializada del TEPJF dentro de los autos del expediente SRE-JE-48/2018, en el cual se acordó:

“...no se advierte que la propaganda incida en el proceso electoral federal, dado que la conducta se efectuó y refirió al Municipio de Xalapa, Veracruz. Entidad en la que se desarrolla proceso electoral local para elegir Gubernatura y Diputaciones.

Por lo cual, esta Sala Especializada no es competente para resolver si infringe o no, la normativa electoral; y lo procedente es remitir la denuncia y sus anexos al Organismo Público Local Electoral del estado de Veracruz, para que, acorde con sus facultades, determine lo que corresponda.

Lo anterior, con fundamenta en el 71, párrafo 2 y 370, fracción II, del Código Electoral del estado de Veracruz, que establece la competencia del referido Instituto para conocer de los procedimientos especiales sancionadores.

...

SEGUNDO: Remítase al Organismo Público Local Electoral del estado de Veracruz, la denuncia y sus anexos en los términos precisados en la consideración segunda.” (Sic)

En este orden de ideas, las actuaciones contenidas en el expediente **JD/PE/PAN/JD10/VER/PEF/2/2018**, y realizadas por la 10 Junta Distrital del Instituto Nacional Electoral, entre las cuales se encuentra el acuerdo de fecha veinticinco de abril del año en curso, emitido por el Consejo Distrital, donde se acordó declarar procedentes las medidas cautelares solicitadas por el actor, quedan sin efectos, de conformidad con la incompetencia determinada por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- 2 En este sentido esta Comisión Permanente de Quejas y Denuncias del Organismo Público Local Electoral de Veracruz, en términos de los artículos 1, 14, 16, 35 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 15 y 19 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, párrafo 2; 7, párrafo 1, inciso c); 8, párrafo 2; 9, párrafo 3, inciso c); 12, párrafo 1, inciso f), 38, 39, 40 y 42 del Reglamento de Quejas y Denuncias del OPLEV; así como lo dispuesto en los artículos 138, fracciones I y IV del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave³; es competente para conocer y resolver la solicitud de medidas cautelares promovida por el ciudadano Mizraim Eligio Castelán Enríquez, en su calidad de Representante Propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo Local del INE.

Lo anterior, en virtud de que la naturaleza jurídica de las Comisiones del Consejo General es la de ser un órgano, establecido por la ley en la materia para el cumplimiento de sus funciones, definidas como entidades encargadas de supervisar, analizar, evaluar y, en su caso, dictaminar sobre los asuntos que el

³ En adelante Código Electoral

Código y el órgano superior de dirección les asigne. Con fundamento en los artículos 101, fracción VIII, 132, fracción IV y 133 del Código Electoral.

- 3 Toda vez que la ley electoral local puede ser vulnerada o violentada dentro del periodo en que se circunscribe el Proceso Electoral o fuera de éste, originándose, en consecuencia, alguna responsabilidad administrativa derivada de la instauración de un Procedimiento Administrativo Sancionador, ya sea ordinario o especial; y que, por tanto, cualquier ciudadano, organización, coalición o persona moral tiene el derecho de denunciar actos o hechos relativos a la comisión de conductas ilícitas en materia electoral.

- 4 Que de acuerdo con el artículo 108, fracción XXIX del Código Electoral, el Consejo General del OPLEV tiene entre sus múltiples atribuciones, la facultad de investigar por los medios legales pertinentes, los hechos relacionados con el proceso electoral y, de manera especial, los que denuncien los partidos políticos por actos violatorios de la ley, por parte de los sujetos referidos por el artículo 314 del Código Electoral, en contra de las conductas sancionables citadas en el mismo ordenamiento.

B) MEDIDAS CAUTELARES

En primer término, debe señalarse que los procedimientos para la atención de las solicitudes de medidas cautelares con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Quejas y Denuncias de este OPLEV, tienen la finalidad de prevenir daños irreparables en las contiendas electorales, haciendo cesar cualquier acto que pudiera entrañar una violación o afectación a los principios o bienes jurídicos tutelados en materia electoral.

En ese mismo sentido, las medidas cautelares, también denominadas medidas de seguridad o provisionales, son un instrumento que puede decretarse por la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento.

Así también, la medida cautelar adquiere justificación cuando existe la urgencia de proteger un derecho, a raíz de una posible o real afectación con la cual se busca evitar un daño de irreparabilidad, hasta en tanto se resuelva el fondo del asunto 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 posible amenaza de su actualización.

Asimismo, el artículo 3, numeral 1, inciso u) del Reglamento de Quejas y Denuncias del OPLEV, define a las medidas cautelares como: *“Actos procedimentales para lograr el cese de los actos o hechos que pudieran constituir una infracción a la normatividad electoral, con el objeto de evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la normatividad electoral, hasta en tanto se emita la resolución definitiva”*.

Por otra parte, **las medidas cautelares deben obedecer a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; es decir, deben perseguir una finalidad constitucionalmente legítima, ser adecuadas, idóneas, aptas y susceptibles de alcanzar el fin perseguido; ser necesarias, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva**

o injustificada para el gobernado; y estar justificada en razones constitucionales.

Es por ello que las medidas cautelares sólo proceden respecto de conductas que se refieran a hechos objetivos y ciertos; no así, respecto de hechos de los que no se tenga la certeza de que se hayan realizado, 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 sólo de otra resolución, sino también del interés público.

Lo anterior, encuentra sustento en la jurisprudencia P./J.21/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro siguiente:

“MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA”.

Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución 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 sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a los resultados del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.

C) CASO CONCRETO

De la lectura al escrito de denuncia presentado por el ciudadano Mizraím Eligio Castelán Enríquez, en su calidad de Representante Propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo Local del INE, el cual también se encuentra acreditado con tal carácter ante esta autoridad, se advierte que denuncia la supuesta comisión de hechos, que a su consideración vulneran la normatividad electoral, así como el principio de equidad en la contienda.

Ellos se refieren de forma concreta a lo siguiente:

“... el día 7 de abril de 2018, nos percatamos de diversos espectaculares del ayuntamiento de Xalapa con imagen institucional; el mismo día siete de abril de dos mil dieciocho, se presentó solicitud de verificación de los espectaculares materia de denuncia, lo anterior a efecto de conservar a través de su certificación los indicios o elementos relacionados con actos o hechos que pudieran constituir infracciones a la legislación electoral...”

...

“Así pues, es un hecho público y notorio, que dentro del Proceso Electoral Federal 2017-2018, el periodo de campaña para elegir a Presidente de la República, Senadores y diputado federales por los principios de mayoría relativa y representación proporcional comenzó el pasado veintinueve de abril, por lo que en términos de los citados artículos 209, párrafo primero y 449, párrafo primero, inciso b) de la Ley Electoral, las autoridades municipales del Ayuntamiento de Xalapa tenían la obligación de retirar su propaganda gubernamental a más tardar el pasado veintinueve de abril...”

...

“Las características que se aprecian entre ambas propagandas, resultan suficientes para considerar su ilegalidad, pues se aprecian elementos

claros que no son accidentales, circunstanciales o aislados, dado que las frases o palabras que se utilizan identifican a un determinado partido político, más aun cuando la propaganda transciende y general la posibilidad de causar confusión entre la propaganda político- electoral y la propaganda gubernamental. Lo importante es que cada publicidad mantenga sus características y finalidades propias, de modo que no exista identidad entre ambas y, consecuentemente, se provoque confusión en el electorado...”

...

“En síntesis, en el caso se da una vulneración a la equidad de la contienda porque la propaganda gubernamental tiene elementos que la vinculan con la propaganda política o electoral de Morena, de ahí que el partido político se beneficie de manera indirecta.” (Sic).

De igual manera, del escrito de denuncia que nos ocupa, se observa que la petición por parte del quejoso respecto a la adopción de medidas cautelares versa en los términos siguientes:

“7.- LAS MEDIDAS CAUTELARES QUE SE SOLICITEN.

Tomando en consideración que las medidas cautelares tiene como fin primordial proteger un derecho o un bien jurídico tutelado y que la finalidad de una tutela preventiva es para evitar que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita, resulta necesaria la adopción de medidas cautelares de tal suerte que se ordene al Ayuntamiento de Xalapa remover de manera inmediata los espectaculares con la imagen institucional del Ayuntamiento, ubicadas en las direcciones que se precisaron en el hecho V de la presente queja lo anterior por, por contravenir lo dispuesto en el artículo 41, fracción III,

apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Federal, así como lo previsto en el artículo 209, párrafo primero y artículo 449, párrafo primero, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.”

Ahora bien, el quejoso denuncia la exposición de frases o palabras que se utilizan para identificar a un partido político en específico, dentro de espectaculares instalados por del Ayuntamiento de Xalapa, colocados en diversos puntos de la ciudad de Xalapa, por lo cual dentro de su solicitud de adopción de medidas cautelares pretende retirar los espectaculares con la imagen institucional del Ayuntamiento de Xalapa.

Es importante precisar que esta autoridad actúa en apego a los ordenamientos jurisdiccionales, de manera exhaustiva y garante de la tutela en cuanto al trámite de las solicitudes presentadas ante este Organismo respecto de las medidas cautelares, atendiendo a su finalidad la cual consiste en cesar un daño irreparable a la sociedad, se analizará todas y cada una de las partes, del escrito presentado por el ciudadano Mizraim Eligio Castelán Enríquez, Representante Propietario del Partido Acción Nacional ante el OPLEV.

Si bien es cierto, el quejoso en su escrito de denuncia narra expresa y claramente los hechos, ofreciendo diversas pruebas, entre ellas, la consistente en el acta **AC-OPLEV-OE-150-2018**, de fecha siete de abril del año en curso, emitida por la Unidad Técnica de la Oficialía Electoral del OPLEV.

En la parte fundamental del acta aportada por el promovente se desprende lo siguiente:

“...constituido en la Carretera Xalapa-Veracruz (140) Colonia Rubí Animas, C.P. 611194, a la altura del distribuidor vial y la agencia de autos Kia motor, advierto sobre el distribuidor vial tres lonas de color blanco fijadas en los muros del puente; la primera tiene inscritos textos de colores rojo y negro; en la segunda lona observo inscritos textos de colores de rojo y negro; en la parte superior derecha #FLORECEXALAPA, al centro de la lona “Xalapa Manantial en la arena Manantial de paz y esperanza” y en la parte inferior observo una serie de figuras en diferentes colores; en la tercera lona de menor tamaño observo un escudo, mismo que en su parte inferior tiene inscritos unos textos de color negro que a la letra dicen “XALAPA H. AYUNTAMIENTO 2018-2021” ...”

“Acto seguido constituido en la Carretera Xalapa-Veracruz (140) Colonia Rubí Animas, C.P. 611194, a la altura del distribuidor vial frente a la agencia de autos Kia motor, sobre el distribuidor vial advierto tres lonas de fondo blanco fijadas sobre el puente; en la primera observo textos de color rojo y negro que a la letra dicen “florece Xalapa 2018-2021 bienvenido”, de igual manera observo que en la lona se encuentra la imagen de un flor de colores rojo y negro; en la segunda lona observo inscritos textos de colores de rojo y negro; en la parte superior derecha #FLORECEXALAPA, al centro de la lona “Xalapa Manantial en la arena Manantial de paz y esperanza” y en la parte inferior observo una serie de figuras en diferentes colores; y en la tercera lona de menor tamaño y tiene impreso un escudo, mismo que en su parte inferior tiene inscritos unos textos de color negro que a la letra dicen “XALAPA H. AYUNTAMIENTO 2018-2021” ...”

“Continuando con el desarrollo la diligencia, constituido en la Calle Joaquín Arróniz, Colonia Jardines de Xalapa, s/n, camellón central C.P.

91179, entre las calles tulipanes y magnolia, por así constarlo en la nomenclaturas de las calles en la que me encuentro, siendo las diecisiete horas con veintisiete minutos del día en que se actúa, guiándome por el indicio aportado por el peticionario, tengo a la vista una lona de color blanco fijada sobre unos postes, la cual tiene inscrita textos de colores rojo y negro que a la letra dicen “Xalapa”, “Manantial en la arena”, “Manantial de paz y esperanza”, y en la parte inferior del lado izquierdo un escudo y las leyendas “XALAPA H. AYUNTAMIENTO” y del lado derecho, la imagen de una flor de colores rojo y negro con la leyenda “florece Xalapa 2018-2021”...”

“Continuando con el desahogo de la diligencia, siendo las diecisiete horas con cuarenta y cuatro minutos del día en que se actúa, y apoyándome por el indicio aportado por el peticionario, me constituyo en la Avenida Huizache, colonia Predio de la Virgen, código postal 311150, esquina con la avenida del café, como referencia la farmacia del ahorro; acto inmediato sigo desplazándome y advierto una lona de color blanco fijada sobre unos postes, la cual tiene inscrita textos de colores rojo y negro que a la letra dicen “Xalapa”, “Manantial en la arena”, “Manantial de paz y esperanza”, y en la parte inferior del lado izquierdo un escudo y las leyendas “XALAPA H. AYUNTAMIENTO” y del lado derecho, la imagen de una flor de colores rojo y negro con la leyenda “florece Xalapa 2018-2021”...”

Como se puede advertir del material certificado por la Oficialía Electoral de este Organismo, es evidente el uso de la palabra “esperanza” en los medios impresos señalados, sin embargo los mismos no pueden ser considerados como propaganda político-electoral o bien gubernamental, por las razones que a continuación se exponen.

El pasado dieciséis de mayo, el Tribunal Electoral de Veracruz emitió una resolución dentro del Procedimiento Especial Sancionador identificado con la clave TEV-PES-24/2018, en el cual se analizaron entre otras cosas, si los espectaculares colocados por el Ayuntamiento de Xalapa, se encontraban prohibidos durante el periodo de campaña, concluyendo que los espectaculares multireferidos son de carácter informativo, puesto que en ellos se inserta información relativa a la toponimia de Xalapa, esto es al origen del significado de la palabra "Xalapa".

Realizando una narrativa histórica respecto de la fundación de Xalapa, la cual manifiesta que estuvo a cargo de grupos de habla totonaca, siendo los toltecas quienes le dieron el nombre de Xalla-a-pan a la población, que significa "agua en el arenal" o "manantial de arena" ya que, de uno de sus barrios originales, entre las pendientes arenosas, brotaba abundante agua.

De ahí que, se deduce que la citada autoridad realiza un juego de palabras con el vocablo "Xalapa"; esto es añade a dichos espectaculares las frases "Manantial de arena" y "Manantial de paz y esperanza", siendo su pretensión generar la impresión y presentarse ante la ciudadanía como un lugar de tranquilidad, bajo un concepto histórico popular.

En este contraste, la reciprocidad sobre esa visión, es un ejercicio de la gente que reciben el mensaje, quienes podrán compartir o no dicha pretensión de la autoridad; realizándose con ello un ejercicio de comunicación e interacción, en cuanto a percepción, con la ciudadanía, a la cual se le informa sobre el origen del nombre de la ciudad en que se encuentran.

Ahora bien, el artículo 79, párrafo segundo, de la Constitución local, relativo a la propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales los poderes públicos, señala que deberá tener carácter institucional y fines

informativos, educativos o de orientación social. Asimismo, que en ningún caso dicha propaganda deberá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Por lo que, en el caso concreto **se advierte de manera preliminar**, que no se actualiza ninguna de estas restricciones, ello porque, del contenido del mensaje de los espectaculares de mérito no se aprecia algún nombre, imágenes, voz o símbolo que impliquen promoción personalizada de servidor público alguno.

Por lo que, con base en diversos criterios jurisdiccionales, se concluye del material probatorio aportado por el denunciante no se actualiza ninguna violación en materia de propaganda gubernamental, ya que dicha propaganda institucional, no contiene frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral, o bien elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno y mucho menos se desprenden logros de gobierno, obra pública, o se emita información dirigida a justificar o convencer a la población de la pertinencia de una administración en particular.

Por tanto, en razón de que dicha propaganda institucional únicamente incluye el nombre de la dependencia así como su logotipo oficial sin que contenga alguna palabra o expresión que denote la solicitud del voto ciudadano a favor o en contra de una candidatura o partido político, publicite una plataforma electoral o se posicione a determinado ciudadano para obtener una candidatura, o que se advierta un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca; no se advierte el uso indebido de recursos públicos que pudiera derivar en una afectación en la equidad en la contienda electoral.

Respecto a ello, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁴ ha sostenido en diversos criterios, como el señalado en el expediente **SUP-JRC-194/2017** y acumulados, que el principio de equidad en la contienda no se transgrede, si no existe una solicitud expresa o unívoca e inequívoca de respaldo electoral; por tanto, para que se actualice una hipótesis de violación a este principio, deben concurrir los siguientes elementos:

1. Que se solicite el voto ciudadano para acceder a un cargo de elección popular, o que el llamado al voto sea en contra o a favor de un candidato o partido.
2. Se publiciten las plataformas electorales o programas de gobierno.
3. Se posicione con el fin de obtener una candidatura o participar en un proceso de selección interna.

Para una mejor comprensión sobre los alcances que puede tener la solicitud de respaldo electoral, es dable señalar el significado que la Real Academia de la Lengua Española ha establecido respecto a los términos expreso, unívoco e inequívoco, los cuales define de la siguiente manera:

expreso, sa

Del lat. expressus, part. de exprimere.

1. *adj. Claro, patente, especificado.*
2. *adj. Dicho del café: Hecho en cafetera exprés. U. t. c. s. m.*
3. *m. tren expreso.*
4. *m. Correo extraordinario despachado con una noticia o aviso determinado.*
5. *adv. p. us. ex profeso.*

⁴ En adelante TEPJF

unívoco, ca

Del lat. tardíounivöcus 'que solo tiene un sonido', 'que solo tiene un nombre'.

- 1. adj. Que tiene igual naturaleza o valor que otra cosa. U. t. c. s.*
- 2. adj. Fil. Dicho de un término: Que se predica de varios individuos con la misma significación. U.t.c.s. Animal es término unívoco que conviene a todos los vivientes dotados de sensibilidad. Correspondencia unívoca*

inequívoco, ca

De in-2 y equívoco.

- 1. adj. Que no admite duda o equivocación.*

Derivado de lo anterior, se colige que la solicitud de llamado al voto es expresa, unívoca e inequívoca, cuando la misma se manifiesta de forma clara, específica y sin que admita duda o equivocación alguna respecto a sus fines y objetivos.

En ese sentido, la Sala Superior del TEPJF razonó que aquellas expresiones dirigidas al electorado que contengan o se apoyen en alguna de las palabras siguientes: “vota por”, “elige a”, “apoya a”, “emite tu voto por”, “[x] a [tal cargo]”, “vota en contra de”, “rechaza a”, o cualquier otra forma similar de solicitud de sufragio a favor o en contra de un candidato o partido político, que tenga las características señaladas, deben considerarse prohibidas dado que dichas expresiones implican claramente un llamado al voto para un cargo de elección popular.

En este sentido, como ya se ha precisado en líneas que anteceden, no se tienen indicios, por lo que no se logran configurar las hipótesis normativas que actualicen los supuestos necesarios, y como garantes del debido proceso, se debe presumir la inocencia, tal y como lo establece el artículo 20, apartado B) fracción I de la

Constitución Federal, en el cual existe la premisa mayor que reconoce expresamente el derecho de presunción de inocencia, derecho fundamental que tienen todas las personas a quienes se les atribuye la comisión del hecho delictuoso, cuya esencia radica que ninguna persona puede ser considerada, inclusive señalada como culpable o responsable de una conducta sin que se hubiere prueba que demuestre plenamente su responsabilidad.

Sirve de sustento a lo anterior la **Jurisprudencia 21/2013** sostenida por la Sala Superior de rubro **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES.**

En ese sentido, válidamente puede afirmarse, bajo el principio de la apariencia del buen derecho, que estamos en presencia de actos, **de los cuales no se tiene la certeza que tengan una conexidad, ni siquiera de manera indiciaria**, por lo que no es posible decretar el cese de los mismos.

Si bien es cierto, el promovente se duele del mensaje expuesto en los espectaculares por parte del Ayuntamiento de Xalapa, que a su decir, los considera propaganda gubernamental que de manera indirecta benefician a un partido político, como ya se precisó anteriormente, no es posible tener por acreditado el supuesto beneficio, ya que si bien se advierte la existencia de los mensajes en los medios señalados por el actor, no hay indicio de que con la publicación de dichos mensajes se haga una inducción del voto de los ciudadanos hacia un determinado partido político.

En esas condiciones, se actualiza la causal de establecida en el artículo 39, numeral 1, inciso b) del Reglamento de Quejas y Denuncias del Organismo Público Local del Estado de Veracruz, mismo que señala:

Artículo 39

De las causales de desechamiento de las medidas cautelares

1. La solicitud de adoptar medidas cautelares será desechada, cuando:

a. Derogado. (DEROGADO. ACUERDO OPLEV/CG244/2016)

b. De la investigación preliminar realizada no se deriven elementos de los que pueda inferirse siquiera indiciariamente, la probable comisión de los hechos e infracciones denunciadas que hagan necesaria la adopción de una medida cautelar;

c. Del análisis de los hechos o de la investigación preliminar, se observe que se trata de actos consumados, irreparables o futuros de realización incierta; (REFORMADO. ACUERDO OPLEV/CG244/2016)

d. Derogado. (DEROGADO. ACUERDO OPLEV/CG244/2016)

Pues como ya se dijo anteriormente, las medidas cautelares deben obedecer a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, es decir, deben perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; ser adecuadas, idóneas, aptas y susceptibles de alcanzar el fin perseguido, por ser necesarias, entendemos, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para la ciudadanía, y estar justificada en razones constitucionales.

Por lo tanto, y toda vez que el propósito de las medidas cautelares es “el cese de hechos o actos que constituyan una infracción a la legislación electoral, evite la producción de daños irreparables, impida la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o cancele la vulneración de los bienes jurídicos tutelados,

*sin que el procedimiento quede sin materia.*⁵; se concluye de manera preliminar que al tratarse de propaganda institucional, la misma puede ser difundida durante el periodo de campañas.

En ese orden de ideas, es necesario recalcar que esta autoridad realizó una valoración intrínseca y exhaustiva de los hechos denunciados, con base en lo que en la doctrina se denomina ***fumus boni iuris*** -*apariencia del buen Derecho*-, a fin de poder dilucidar sobre la necesidad de la implementación de medidas cautelares, tal como lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la **Tesis XII/2015** de rubro y texto siguiente:

MEDIDAS CAUTELARES. PARA RESOLVER SI DEBE DECRETARSE O NO, EL HECHO DENUNCIADO DEBE ANALIZARSE EN SÍ MISMO Y EN EL CONTEXTO EN EL QUE SE PRESENTA. *La interpretación funcional del artículo 41, base III, Apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 468, apartado 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, permite advertir que corresponde al Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos, investigar las infracciones y resolver sobre las posibles medidas cautelares necesarias para suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones o propaganda, que bajo la apariencia del buen derecho y considerando el peligro en la demora, puedan afectar el proceso electoral, para lo cual, a efecto de cumplir plenamente con el fin de la institución cautelar, la autoridad administrativa electoral deberá realizar, en una primera fase, una valoración intrínseca del*

⁵ Roldán Xopa José. "El procedimiento sancionador en materia electoral". Instituto Federal Electoral. Cuadernos para el Debate 1, Proceso Electoral Federal 2011-2012. Pag.55

contenido del promocional, y posteriormente en una segunda, un análisis del hecho denunciado en el contexto en el que se presenta, a efecto de determinar si forma parte de una estrategia sistemática de publicidad indebida, que pudiera generar un daño irreparable al proceso electoral.

[Énfasis añadido]

Derivado de lo anterior, al no existir el objeto materia de la adopción de medidas cautelares por tratarse de propaganda institucional por parte del Ayuntamiento de Xalapa con el Partido Político MORENA, esta Comisión de Quejas y Denuncia concluye, la **IMPROCEDENCIA** de la solicitud de adoptar medidas cautelares requeridas por el quejoso dentro los autos del expediente **CG/SE/PES/PAN/099/2018**, y radicada en el cuaderno auxiliar de medidas cautelares **CG/SE/CAMC/PAN/029/2018**, al actualizarse la causal prevista en el artículo 39, numeral 1, inciso b) del Reglamento de Quejas y Denuncias del Organismo Público Local del Estado de Veracruz, el cual señala que de la investigación preliminar realizada no se deriven elementos de los que pueda inferirse siquiera indiciariamente, la probable comisión de los hechos e infracciones denunciadas que hagan necesaria la adopción de una medida cautelar.

Por último, esta autoridad señala que las consideraciones vertidas en el presente acuerdo, no prejuzgan respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas en el escrito de queja, lo que no es materia de la presente determinación, sino en su caso, de la decisión que llegara a adoptar la autoridad resolutora. Lo anterior de conformidad con la **Jurisprudencia 16/2009** de rubro y texto siguientes.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL CESE DE LA CONDUCTA INVESTIGADA NO LO DEJA SIN MATERIA NI LO DA POR CONCLUIDO.- *De la interpretación sistemática de los artículos 41, base III, apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 367 a 371 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que el procedimiento especial sancionador tiene el carácter de sumario y precautorio, que puede finalizar, antes de la emisión de una resolución de fondo cuando se actualice alguna de las causas de improcedencia previstas expresamente en el citado código. Por tanto, el hecho de que la conducta cese, sea por decisión del presunto infractor, de una medida cautelar o por acuerdo de voluntades de los interesados, no deja sin materia el procedimiento ni lo da por concluido, tampoco extingue la potestad investigadora y sancionadora de la autoridad administrativa electoral, porque la conducta o hechos denunciados no dejan de existir, razón por la cual debe continuar el desahogo del procedimiento, a efecto de determinar si se infringieron disposiciones electorales, así como la responsabilidad del denunciado e imponer, en su caso, las sanciones procedentes.*

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 12, inciso t) del Reglamento de Comisiones del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado, el Presidente de la Comisión cuenta entre sus atribuciones la de firmar, conjuntamente con el Secretario Técnico, de los informes, actas o minutas, así como, en su caso, los proyectos de dictámenes que se elaboren y aprueben, como en la especie, el acuerdo de no adopción de la medida cautelar solicitada en sus dos vertientes.

D) MEDIO DE IMPUGNACIÓN

A fin de garantizar el derecho de la tutela judicial efectiva, se indica al quejoso que la presente resolución es susceptible de ser impugnada mediante el recurso de apelación previsto en el artículo 351 del Código Electoral, en el plazo de cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos su notificación, de conformidad con lo establecido en el artículo 358, párrafo tercero del ordenamiento referido.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 39, párrafo 2 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Organismo Público Local Electoral; 7, numeral 1, inciso a) y 12, numeral 1, inciso t) del Reglamento de Comisiones del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, la Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General Organismo Público Local Electoral emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se determina **IMPROCEDENTE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES** realizada por el ciudadano Mizraim Eligio Castelán Enríquez, en su calidad de Representante Propietario del Partido Acción Nacional, en términos del considerando identificado con el inciso **C** del presente acuerdo, por UNANIMIDAD de votos de los Consejeros Electorales presentes, Iván Tenorio Hernández, Juan Manuel Vázquez Barajas, y la Consejera Electoral Julia Hernández García, integrantes de esta Comisión.

SEGUNDO. Notifíquese al Mizraím Eligio Castelán Enríquez, en su calidad de Representante Propietario del Partido Acción Nacional ante el OPLE, en términos del artículo 40, párrafo 4 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Organismo Público Local Electoral de Veracruz.

TERCERO. Túrnese a la Secretaría Ejecutiva del Organismo Público Local Electoral de Veracruz, para los efectos legales correspondientes.

Dado en la ciudad de Xalapa de Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a los diecinueve días del mes de mayo del año dos mil dieciocho.

MTRO. IVÁN TENORIO HERNÁNDEZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE
QUEJAS Y DENUNCIAS

MTRO. JAVIER COVARRUBIAS VELÁZQUEZ
SECRETARIO TÉCNICO DE LA COMISIÓN DE
QUEJAS Y DENUNCIAS