

**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 EDGAR ENRIQUE SÁNCHEZ MATEO, EN SU CALIDAD DE REPRESENTANTE SUPLENTE DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL ANTE EL CONSEJO DISTRITAL NÚMERO 28 DE ESTE ORGANISMO, CON SEDE EN MINATITLÁN, VERACRUZ, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE CG/SE/CD28/PES/PRI/021/2018, DEL QUE DERIVÓ EL CUADERNO AUXILIAR DE MEDIDAS CAUTELARES CG/SE/CAMC/PRI/008/2018.**

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

- I. Mediante Acuerdo **OPLEV/CG277/2017** de fecha veintiséis de octubre de 2017, el Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz<sup>1</sup>, aprobó el plan y calendario integral para el proceso electoral local ordinario 2017-2018, por el que se renovará la Gubernatura del Estado e integrantes del Congreso del estado de Veracruz.
- 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 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;

---

<sup>1</sup> OPLEV en lo sucesivo.

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

- IV.** 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, para lo cual esta Comisión se encuentra debidamente conformada en virtud de que el uno de noviembre de dos mil diecisiete, el Consejo General aprobó el acuerdo por el que se designó a sus integrantes de la siguiente manera:

**Presidente:** Consejero Electoral, Iván Tenorio Hernández.

**Integrantes:** Consejera Electoral, Tania Celina Vásquez Muñoz y Consejero Electoral, Juan Manuel Vázquez Barajas.

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

- V.** El veintitrés de marzo de la presente anualidad, a las diecinueve horas con treinta y un minutos, el ciudadano Edgar Enrique Sánchez Mateo, en su calidad de Representante Suplente del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Distrital número 28 de este Organismo, con sede en Minatitlán, Veracruz, presentó escrito de denuncia en contra del Partido Acción Nacional y/o quienes resulten responsables, mismo que fue recibido en la oficialía de partes de este Organismo a las dieciocho horas con cuarenta y dos minutos del día veintiséis de marzo de la presente anualidad, por presunta contravención a las normas sobre propaganda política y/o electoral, así como actos anticipados de campaña; escrito constante de diez fojas útiles, anexando ocho placas fotográficas a color, copia simple de solicitud de la función de oficialía electoral de fecha veintidós de marzo de la presente anualidad y copia

simple de credencial para votar a favor del C. Edgar Enrique Sánchez Mateo, constantes en diez fojas útiles, así como un dispositivo de almacenamiento digital USB.

- VI.** El veintisiete de marzo del año que transcurre, la Secretaría Ejecutiva de este Organismo Electoral, ordenó tramitar el escrito de queja por la vía del Procedimiento Especial Sancionador, radicándola bajo el número de expediente **CG/SE/CD28/PES/PRI/021/2018**, se admitió la denuncia de mérito, y se reservó acordar lo conducente en cuanto al emplazamiento, en misma fecha se requirió a la Unidad Técnica de Oficialía Electoral de este Organismo la certificación del contenido del dispositivo de almacenamiento digital USB proporcionado por el actor, así como la certificación de una de las dos lonas a la que refiere el quejoso, solicitando a dicha Unidad Técnica, remitiera a la Secretaria Ejecutiva de este Organismo el acta de hechos derivada de la solicitud por comparecencia de fecha veintidós de marzo de la presente anualidad, hecha por el actor en las instalaciones del Consejo Distrital número 28, con sede en Minatitlán, Veracruz.
- VII.** En la misma data, se ordenó formar el presente cuadernillo administrativo de medidas cautelares bajo el número de expediente **CG/SE/CAMC/PRI/008/2018**.
- VIII.** Consecuentemente, previo trámite de Ley, establecido en los artículos 340 y 341, apartado A, fracción VI del Código número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave<sup>2</sup>; y 58 del Reglamento de Quejas y Denuncias, relativos a la instauración de quejas en un Procedimiento Especial

---

<sup>2</sup> En adelante Código Electoral.

Sancionador, el veintisiete de marzo del presente año, la Secretaría Ejecutiva remitió a esta Comisión de Quejas y Denuncias el expediente de medidas cautelares **CG/SE/CAMC/PRI/008/2018** y el expediente de queja número **CG/SE/CD28/PES/PRI/021/2018**, a efecto de valorar y dictaminar lo conducente. De igual manera, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares formuladas por la autoridad sustanciadora, a dicha Comisión, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente; finalmente, del análisis y deliberaciones jurídicas formuladas al presente, esta Comisión emite las siguientes:

## **CONSIDERACIONES**

### **A) COMPETENCIA**

1. Esta Comisión Permanente de Quejas y Denuncias, 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 de este Organismo; 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 Llave; es competente para conocer y resolver la solicitud de medidas cautelares promovidas por el ciudadano Edgar Enrique Sánchez Mateo, en su calidad de Representante Suplente del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Distrital número 28 de este Organismo, con sede en Minatitlán, Veracruz.

Lo anterior, en virtud de que la naturaleza jurídica de las Comisiones del Consejo General es la de ser órganos, establecidos 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 Código y el órgano superior de dirección les asigne. Con fundamento en los artículos 101, fracción VIII, y el 132 párrafo primero, fracción IV, ambos del Código Electoral.

2. Toda vez que la ley electoral local puede ser vulnerada o violentada, dentro del periodo de tiempo en que se circunscribe el Proceso Electoral o fuera de este, originándose, en consecuencia, alguna responsabilidad administrativa derivada de la instauración de un procedimiento administrativo sancionador, 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.
  
3. Que de acuerdo con el artículo 108, fracción XXII del Código Electoral, el Consejo General de este Organismo 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 vigente en el estado de Veracruz, en contra de las conductas sancionables citadas por el Código en comento.

## **B) CASO CONCRETO**

Por principio de cuentas debe señalarse que los procedimientos para la atención de las solicitudes de medidas cautelares tienen como finalidad 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.

Así también, el artículo 3, numeral 1, inciso u) del Reglamento de Quejas y Denuncias del Organismo Público Local Electoral, 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 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.**

Ahora bien, del análisis del escrito de denuncia, se observa que la representación del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Distrital de Minatitlán, Veracruz, aduce que el Partido Acción Nacional violenta la equidad en la contienda en el Proceso Electoral 2017-2018, ya que derivado de los mensajes proyectados por la colocación de dos lonas en la ciudad de Minatitlán, Veracruz, considera que se contravienen las normas sobre propaganda político electoral, así como la probable constitución de actos anticipados de campaña, ya que a decir del

denunciante, busca desacreditar al Partido Revolucionario Institucional y considera que su contenido es ofensivo y promueve la imagen y el voto a favor del Partido Acción Nacional.

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

[...]

**PRIMERA:** Ordenar la retirada de la lona genérica de tipo vinílica como de 12 metros de largo por 5 metros de ancho aproximadamente, la cual trae una leyenda alusiva a desprestigiar al PRI, que dice lo siguiente: **EL SACO AL PRI DEL GOBIERNO** en letras grandes y negritas, a bajo de esta leyenda se expuso las siguientes líneas que a la letra dice: *Gracias al cambio hoy Veracruz, combatió como nadie la corrupción. Y posterior mente al costado derecho otra frase muy efusiva que dice: GRACIAS A TI VERACRUZ REVIVIÓ, aun costado izquierdo la referencia del INE-RNP-000000129027. Ubicada entre callejón estibadores y calle 5 de febrero a un costado de la tienda denominada JR, arriba del OXXO que se encuentra al costado de la tienda antes citada, para evitar que continúe causando impacto ante la ciudadanía que transita por esas ubicaciones, es a bien mencionar que es una de las zonas más transitadas de este municipio siendo que se encuentra en uno de los principales cuadros de la ciudad en tanto no se resuelva el fondo del asunto.*

**SEGUNDO.-** Que se ordene la retirada de la lona ubicada en la avenida justo sierra, Minatitlan, por el ex Jardín Corona como

*referencia principal, también se encuentra en uno de los principales cuadros de la ciudad y visible a toda la ciudadanía en general, dicha lona contempla las siguientes características: Lona de tipo vinil, con una leyenda que a la letra dice; Ella rescató Veracruz, en la parte de debajo de esta leyenda con letras más pequeñas dice: gracias al cambio hoy en Veracruz de pasamos de un estado de emergencias a uno de con estabilidad, en la parte baja del escrito anterior aparece lo siguiente: gracias a ti Veracruz Revivió y aun costa derecho una foto de una persona de sexo femenino de aproximadamente unos 40 años sonriente, con una blusa a rayas y en una esquita de la lona la referencia INE/RNP-000000129083. Tal como lo muestra la descripción de dicha lona tiene como finalidad promover la imagen y el voto para el Partido Acción Nacional.*

**TERCERO:** *Las demás medidas cautelares de procedencia y aplicación que considere ente H. Autoridad Electoral.*

*Continuando con el proveído ambas lonas causan un gran impacto a la ciudadanía en general ya que se busca desacreditar al Partido Revolucionario Institucional, confundir al electorado promoviendo el voto para el Partido Acción Nacional y la estructura del mismo, aunado a esto se está violentando la equidad de la contienda electoral ya que nos encontramos en periodo de intercampañas, tal como lo manifiesta el acuerdo OPLEV/CG243/2017, y transitorio cuarto del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, número 577.*

*[...] [SIC]*



De lo anterior, se desprende que la pretensión del quejoso se traduce en:

- a) **Que sea retirada la lona** ubicada entre callejón estibadores y calle 5 de febrero a un costado de la tienda denominada JR, del municipio de Minatitlán, Veracruz, ya que su contenido busca confundir al electorado promoviendo el voto para el Partido Acción Nacional y la estructura del mismo, aunado a esto se está violentando la equidad de la contienda electoral ya que nos encontramos en periodo de intercampanías.
  
- b) **Que sea retirada la lona** ubicada en la avenida Justo Sierra, por el ex Jardín Corona, del municipio de Minatitlán, Veracruz, ya que su contenido busca confundir al electorado promoviendo el voto para el Partido Acción Nacional y la estructura del mismo, aunado a esto se está violentando la equidad de la contienda electoral ya que nos encontramos en periodo de intercampanías.

Ahora bien, no pasa desapercibido para esta Comisión de Quejas y Denuncias, que independientemente de que solo se cuente con la certificación de la existencia de una de las dos lonas, para emitir un pronunciamiento basta con el material probatorio que obra en autos, ya que resulta necesario atender con inmediatez la presente solicitud de medidas cautelares, por lo que de inicio, se estará sujeto a los indicios y medios de prueba presentados por el quejoso, analizando si resulta o no violatorio de la normatividad electoral aplicable en cuanto al contenido de los mensajes proyectados por las mismas, y así realizar el pronunciamiento pertinente con respecto de la medida cautelar solicitada.

Para el análisis de lo anterior, es importante precisar el marco normativo que regula la propaganda electoral:

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción III, Apartado C dice lo siguiente:

***Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.*

*La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:*

*[...]*

***III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.***

*[...]*

***Apartado C.** En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.*

**[Énfasis añadido]**

Por su parte, el Código número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su artículo 315, fracción IV, establece:

[...]

**Artículo 315. Constituyen infracciones de los partidos políticos al presente Código:**

[...]

**IV. La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que calumnien a las personas;**

[...]

**[Énfasis añadido]**

El artículo 3° de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales define los actos anticipados de campaña como:

[...] 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 [...]

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>3</sup> ha considerado que para la configuración de los actos anticipados de campaña se requieren tres elementos esenciales:

1. **Elemento personal.** Se refiere a que los actos de campaña son susceptibles de ser realizados por los partidos políticos, militantes, aspirantes,

---

<sup>3</sup> En adelante Sala Superior.

precandidatos y candidatos. Es decir, atiende a la calidad o naturaleza del sujeto que puede ser infractor de la normativa electoral.

2. **Elemento temporal.** Se refiere al periodo en el cual ocurren los actos, es decir, que los mismos tengan verificativo antes del inicio formal de las campañas.
3. **Elemento subjetivo.** Es el relativo a la finalidad de los actos anticipados de campaña, entendidos según su propia definición legal, como aquellos que contienen un llamado expreso 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.

En cuanto al llamado al voto a favor o en contra de una candidatura o un partido político, la Sala Superior ha considerado que la propaganda puede ser propositiva (que invita a votar a favor de la fuerza política correspondiente), o disuasiva (dirigida a desalentar el voto por otras fuerzas políticas) como se expone en la resolución **SUP-REP-43/2018**.

Ahora bien, en ese sentido en dicha resolución, se expone que en cuanto al elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña, para acreditarlo se debe verificar si la comunicación que se somete a su escrutinio, de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad, tiene por objeto llamar al voto en favor o en contra de una persona o partido, publicitar plataformas electorales o posicionar a determinada persona con el fin de que obtenga una candidatura. Esa forma de razonar atiende a la finalidad de prevenir y sancionar aquellos 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.

La Sala Superior ha manifestado que el análisis de los actos anticipados de campaña debe ser armónico y funcional con el derecho fundamental a la libertad de expresión, en la medida en que sólo se sancionen manifestaciones que se apoyen en elementos explícitos, de apoyo o rechazo electoral, con la intención de lograr un elector mayor informado del contexto en el cual emitirán su voto. Esas expresiones o manifestaciones (que se dijo tienen que ser claras y sin ambigüedades), implica, en principio, que sólo deben considerarse prohibidas las expresiones que, trascendiendo al electorado, supongan un mensaje que se apoye en alguna de las palabras como las que ejemplificativamente se mencionan enseguida: “vota por”, “elige a”, “apoya a”, “emite tu voto por”, “[X] a [tal cargo]”, “vota en contra de”, “rechaza a”; o cualquier otra que de forma unívoca e inequívoca tenga un sentido equivalente de solicitud de sufragio a favor o en contra de alguien, por lo que, de la normativa antes enunciada, se puede desprender que existe una permisión de manifestar todo tipo de expresiones distintas a aquellas, aunque puedan resultar vagas, ambiguas, sugerentes, subliminales o incluso encontrarse cercanas a lo prohibido. Tales consideraciones dieron origen a la **jurisprudencia 4/2018**, de rubro: ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).

Enunciado lo anterior, lo procedente es analizar si las lonas a que se refiere el quejoso en su escrito inicial, contienen los elementos mínimos necesarios para considerar procedente la adopción de las medidas cautelares en los términos solicitados. Por lo que a continuación se insertan las imágenes correspondientes:

Lona 1. “Ubicada entre callejón estibadores y calle 5 de febrero a un costado de la tienda denominada JR”.



Ahora bien, del contenido de la primera lona a la que hace referencia la solicitud de adopción de Medidas Cautelares realizada por el promovente, y que pretende sea retirada, se advierten las leyendas siguientes: “ÉL SACÓ AL PRI DEL GOBIERNO”, “Gracias al cambio, hoy en Veracruz combatimos como a nadie la corrupción”, “Gracias a ti Veracruz revivió” “INE-RNP-000000129027” y “PAN”.

Analizando lo anterior, y de acuerdo a lo expuesto anteriormente podrían cumplimentarse los elementos personal y temporal para configurarse actos anticipados de campaña, ya que derivado de que podría ser imputable al Partido Acción Nacional y dicha propaganda se encuentra dentro del periodo de intercampañas, como bien lo señala el promovente; sin embargo, cabe decir que

de un análisis preliminar, cierto es que para cumplimentar el elemento subjetivo se requiere como lo señala la jurisprudencia citada previamente, 4/2018: *“(...) que el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y campaña se actualiza, en principio, solo a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura. Por tanto, la autoridad electoral debe verificar: 1. Si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca; y 2. Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda. Lo anterior permite, de manera más objetiva, llegar a conclusiones sobre la intencionalidad y finalidad de un mensaje, así como generar mayor certeza y predictibilidad respecto a qué tipo de actos configuran una irregularidad en materia de actos anticipados de precampaña y campaña, acotando, a su vez, la discrecionalidad de las decisiones de la autoridad y maximizando el debate público, al evitar, de forma innecesaria, la restricción al discurso político y a la estrategia electoral de los partidos políticos y de quienes aspiran u ostentan una candidatura.”*

Dicho lo anterior, respecto del contenido que el promovente viene manifestando se encuentra proyectada en dicha lona, es decir: *“ÉL SACÓ AL PRI DEL GOBIERNO”, “Gracias al cambio, hoy en Veracruz combatimos como a nadie la corrupción”, “Gracias a ti Veracruz revivió”* “INE-RNP-000000129027” y “PAN”, no se encuentra un llamamiento expreso al voto, máxime que no se promueve candidatura alguna ni se utiliza la imagen de un candidato o candidata, llevando a cabo en ejecución de sus prerrogativas un amplio ejercicio del derecho de la libertad de expresión y



una crítica informativa en el contexto del debate político, sobre hechos notorios y temas de interés público por parte del Partido Acción Nacional, así lo ha manifestado la Sala Superior al resolver el **SUP-REP-34/2017**, en los cuales razona, entre otras cuestiones, que no existe un impedimento para que los partidos políticos difundan promocionales en los que critiquen o aludan a “logros” gubernamentales, siempre y cuando no hagan uso explícito de llamados a votar a favor o en contra, o referencias expresas a sus candidatos y plataforma electoral. Aunado a que es prerrogativa de los partidos políticos el tener acceso a los medios de difusión, incluso durante la etapa de intercampañas, dándoles la oportunidad de promocionarse y posicionarse frente a la ciudadanía, lo cual abre la puerta a la posibilidad de que emitan juicios críticos frente a cuestiones de interés general, como son las políticas gubernamentales.

Es necesario precisar que la Sala Superior, como se razona en los expedientes **SUP-REP-4/2018** y **SUP-REP-20/2018**, ha dejado en claro que es lícito que un partido político, en sus mensajes, aluda a temas de interés general que son materia de debate público, pues tal proceder está protegido por el derecho de libertad de expresión. La necesidad de proteger especialmente la difusión de informaciones y pensamientos relacionados con temas de interés general encuentra su justificación en la función estructural de la libertad de expresión en un sistema democrático, particularmente su carácter de elemento imprescindible para el mantenimiento de una ciudadanía informada, capaz de deliberar activa y abiertamente sobre los asuntos de interés público.

De ese modo, se debe permitir la circulación de ideas e información general por parte de los partidos políticos y cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información, siempre y cuando no transgreda las limitantes previstas en la normativa aplicable. Sobre lo anterior, esta Sala Superior ha reconocido que en las



sociedades democráticas el debate político adquiere su manifestación más amplia y los límites de la libertad de expresión abarcan temas de interés público, debiendo generar un verdadero debate democrático en el que se privilegia la libertad de expresión necesaria para generar una opinión pública libre e informada.

Asimismo, dicha Sala Superior ha determinado que la propaganda política, en general, tiene el propósito de divulgar contenidos de carácter ideológico, a fin de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o a estimular determinadas conductas políticas, es decir, se trata de propaganda que expresa la ideología de un partido político y que busca generar adeptos. Esto, si se toma en cuenta que la propia normativa le otorga a los partidos políticos acceso a los tiempos en radio y televisión inclusive durante el periodo de intercampana, para hacer propaganda política de carácter genérico e informativo, en donde la mera alusión al cambio o a la continuidad de una política pública no implica un proselitismo electoral que incida en la equidad de la contienda electoral, pues tales posicionamientos también están encaminados a restar o ganar adeptos o preferencias políticas de manera general maximizando el debate público.

Lo anterior, se ejemplifica como se expone en lo que ya ha sido objeto de análisis por la Sala Superior en el expediente **SUP-REP-20/2018**, en el cual derivado del contenido de las frases: ***“Juntos hemos sacado al PRI corrupto de las casas de gobierno y juntos los hemos metido a la cárcel. Juntos haremos un México más justo, más seguro y más contento. Para eso el PAN, PRD y Movimiento Ciudadano hicimos un solo frente”***, a que hace referencia el partido político recurrente, siendo este el Partido Revolucionario Institucional, se advierte que la línea discursiva está encaminada a exteriorizar un posicionamiento ideológico, no sólo del PAN, partido político denunciado en el procedimiento de origen, sino que esa ideología es también compartida por los partidos políticos PRD y MC, dado que los tres institutos

políticos conforman el Frente al que hacen referencia en la parte final de los promocionales. Esto, porque el uso de esas frases en el contexto del promocional, es una crítica severa hacia al PRI emitido por parte del PAN, ante las circunstancias que han acontecido en el país relacionado con los temas de corrupción, y como se ha solventado para combatir ese problema por las diversas fuerzas políticas, entre las que están, las del PAN, PRD y MC.

Además, como lo sostuvo la Sala Responsable de dicho expediente, no se observa que la finalidad del mensaje sea sumar votos a favor del PAN o de alguno de los partidos que integran el Frente; o bien, restarle al PRI la simpatía del electorado; en otras palabras, los mensajes no cumplen con el fin inequívoco de posicionar a una fuerza política en detrimento de otra, como lo argumenta el partido político recurrente. Por el contrario, al analizar el contexto del mensaje, se advierte que se está posicionando la postura del PAN, en torno a su visión de la situación actual del país, en temas de interés general como los son la corrupción y la impartición de justicia, a la vez que se presenta la conformación de un Frente como la manera de enfrentar dichas situaciones. En efecto, la Sala Superior considera que tales afirmaciones se hacen a manera de crítica a determinados gobiernos, pero dentro del contexto propio del debate político, basado en alusiones genéricas que, desde su óptica, constituyen una problemática social en todo el país, lo cual, se considera que se trata de propaganda política genérica y no electoral. Además, tampoco hacen un llamamiento al voto de forma categórica y específica dirigida a determinada candidatura o tipo de elección.

Finalmente la Sala Superior ha manifestado que las expresiones que no contienen el llamado expreso al voto no son suficientes para considerarlas como propaganda electoral, al no advertirse manifestaciones de campaña, como lo es el llamar expresamente al voto o promocionar una candidatura, que tengan como

consecuencia una violación a uno de los principios rectores de todo proceso electoral, en especial, el de la equidad en la contienda.

Enunciado lo anterior, se procede al análisis preliminar de la siguiente lona:

Lona 2. *“ubicada en la avenida justo sierra, Minatitlan, por el ex Jardín Corona”.*



Del contenido de la segunda lona a la que hace referencia la solicitud de Medidas Cautelares realizada por el actor, y que pretende se retire, se advierten las leyendas siguientes: *“ELLA RESCATÓ VERACRUZ”*, *“Gracias al cambio, hoy en Veracruz pasamos de un estado de emergencia a uno con estabilidad”*, *“Gracias a ti Veracruz*

revivió”, “INE-RNP-000000129083” y “PAN”, de igual manera, no se encuentra un llamamiento expreso al voto, ni tampoco se promueve candidatura alguna ni se utiliza la imagen de un candidato o candidata, llevando a cabo en ejecución de sus prerrogativas un amplio ejercicio del derecho de la libertad de expresión y una crítica informativa en el contexto del debate político sobre los hechos notorios y temas de interés público por parte del Partido Acción Nacional como se ha resuelto por la Sala Superior en los diversos SUP-REP-34/2017, SUP-REP-4/2018 y SUP-REP-20/2018, en las cuales, entre otras manifestaciones, se afirma que no existe un impedimento para que los partidos políticos difundan promocionales en los que critiquen o aludan a “logros” gubernamentales, siempre y cuando no hagan uso explícito de llamados a votar a favor o en contra, o referencias expresas a sus candidatos y plataforma electoral. Asimismo, del análisis del contenido de la lona de referencia, no se advierte la imputación expresa y calumniosa hacia el Partido Revolucionario Institucional, incluso ni es referido tal partido político en el contenido de dicha lona.

Por lo tanto, como es del conocimiento, 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.”*<sup>4</sup>, aunado a que, para el caso concreto, si bien el denunciado se trata de un partido político, se debe presumir la inocencia conforme al artículo 20, apartado B) fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues 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

---

<sup>4</sup> Roldán Xopa José. “El procedimiento sancionador en materia electoral”. Instituto Federal Electoral. Cuadernos para el Debate 1, Proceso Electoral Federal 2011-2012. Pag.55

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 lo anterior la **Jurisprudencia 21/2013** sostenida por la Sala Superior que a la letra dice:

**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES.**- *El artículo 20, apartado B, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado el dieciocho de junio de dos mil ocho, reconoce expresamente el derecho de presunción de inocencia, consagrada en el derecho comunitario por los artículos 14, apartado 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8, apartado 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumentos ratificados por el Estado Mexicano, en términos del artículo 133 de la Constitución federal, como derecho fundamental, que implica la imposibilidad jurídica de imponer a quienes se les sigue un procedimiento administrativo electoral sancionador, consecuencias previstas para una infracción, cuando no exista prueba que demuestre plenamente su responsabilidad, motivo por el cual, se erige como principio esencial de todo Estado democrático, en tanto su reconocimiento, favorece una adecuada tutela de derechos fundamentales, entre ellos, la libertad, la dignidad humana y el debido proceso. En atención a los fines que persigue el derecho sancionador electoral, consistentes en establecer un sistema punitivo para inhibir conductas que vulneren los principios rectores en la materia, como la legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad, es incuestionable que el derecho constitucional de presunción de inocencia ha de orientar su instrumentación, en la medida que los procedimientos que se instauran para tal efecto, pueden concluir con la imposición de sanciones que incidan en el ámbito de derechos de los gobernados.*

En ese orden de ideas, es necesario recalcar que esta autoridad realizó una valoración intrínseca 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 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, esta autoridad electoral, arriba a la conclusión que al no advertirse, si quiera de manera indiciaria, que se contravienen las disposiciones que norman la propaganda electoral así como, al no acreditarse la realización de actos



anticipados de campaña, esta Comisión determina que debe declararse **IMPROCEDENTE** la solicitud de medidas cautelares solicitadas por el ciudadano Edgar Enrique Sánchez Mateo, en su calidad de Representante Suplente del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Distrital número 28 de este Organismo, con sede en Minatitlán, Veracruz; en el expediente **CG/SE/CD28/PES/PRI/021/2018**, y radicada en el cuaderno auxiliar de medidas cautelares **CG/SE/CAMC/PRI/008/2018**, al actualizarse la causal prevista en el artículo 39, numeral 1, inciso c) del Reglamento de Quejas y Denuncias del OPLEV, mismo que a la letra dice:

**Artículo 39**

***De las causales de desechamiento de las medidas cautelares***

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

***(...)***

***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;***

Por último, esta autoridad señala que las consideraciones vertidas en el presente, 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**, emitida por la Sala Superior, 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, todos 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 improcedencia.

### **C) MEDIO DE IMPUGNACIÓN**

A fin de garantizar el derecho de la tutela judicial efectiva, se hace del conocimiento al actor que la presente resolución es susceptible de ser impugnada mediante el



recurso de apelación previsto en el artículo 351 del Código Electoral, en 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 mismo Código.

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 **LA IMPROCEDENCIA DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES** realizada por el ciudadano Edgar Enrique Sánchez Mateo, en su calidad de Representante Suplente del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Distrital número 28 de este Organismo, con sede en Minatitlán, Veracruz, en términos del considerando identificado con el inciso B) del presente acuerdo por **UNANIMIDAD** de votos de la y los Consejeros Electorales, integrantes de esta Comisión.

**SEGUNDO.** **NOTIFÍQUESE MEDIANTE OFICIO la presente determinación**, al ciudadano Edgar Enrique Sánchez Mateo, en su calidad de Representante Suplente del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Distrital número 28 de este Organismo, con sede en Minatitlán, Veracruz, en el domicilio señalado en su escrito primigenio de queja, ubicado en la calle París, número 9, esquina Managua, colonia Nueva Mina, de la ciudad de Minatitlán, Veracruz, de conformidad con lo establecido

en los artículos 329, apartado 1, inciso b), y 330 del Código Local Electoral, en concomitancia con los numerales 32 y 40, párrafo 4 del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Organismo.

**TERCERO.** Túrnese el presente 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 veintiocho días del mes de marzo 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