



CG/SE/CM102/CAMC/MC/244/2021

ACUERDO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL DEL ESTADO DE VERACRUZ, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES, FORMULADAS POR EL PARTIDO POLÍTICO MOVIMIENTO CIUDADANO; EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE CG/SE/CM102/PES/MC/415/2021, DEL QUE DERIVÓ EL CUADERNO AUXILIAR DE MEDIDAS CAUTELARES CG/SE/CM102/CAMC/MC/244/2021.

Índice

SUMARIO .....	
ANTECEDENTES.....	2
CONSIDERACIONES.....	5
A) COMPETENCIA.....	5
B) PLANTEAMIENTO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.....	6
C) CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR.....	6
D) ESTUDIO SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR.....	10
1. Promoción Personalizada.....	10
2. Actos anticipados de campaña y violaciones a las normas sobre propaganda electoral.....	17
2.1 Estudio preliminar sobre la adopción de medidas cautelares, bajo la figura de tutela preventiva.....	21
E) Efectos.....	25
F) Medio de Impugnación.....	26
Acuerdo: .....	26

SUMARIO

Esta Comisión Permanente de Quejas y Denuncias de este Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, determina declarar **improcedente** el dictado de la medida cautelar solicitada por el quejoso, consistentes en promoción personalizada, actos anticipados de campaña y violación a las normas de



CG/SE/CM102/CAMC/MC/244/2021

propaganda electoral; toda vez que, del estudio preliminar de las pruebas aportadas y en apariencia del buen derecho, no se acreditaron las presuntas conductas ilícitas atribuibles a la **C. María Guadalupe Durán Alcántara**, en su calidad de presunta candidata a la Alcaldía del Municipio de Mariano Escobedo, Veracruz, postulada por la coalición PAN, PRI y PRD "Veracruz Va".

### ANTECEDENTES.

#### A) DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.

El seis de mayo de dos mil veintiuno<sup>1</sup>, el **C. Néstor Ruiz Carrera**, en su calidad de Representante Propietario del Partido Político Movimiento Ciudadano, ante el Consejo Municipal 102, con sede en Mariano Escobedo, Veracruz<sup>2</sup>, de este Organismo Público Local Electoral<sup>3</sup>, interpuso escrito de queja en contra de la **C. María Guadalupe Durán Alcántara**, en su calidad de presunta candidata a la Alcaldía del Municipio de Mariano Escobedo, Veracruz, postulada por la coalición PAN, PRI y PRD "Veracruz Va".

#### B) RADICACIÓN, RESERVA DE ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO.

Por Acuerdo de nueve de mayo, se tuvo por recibida la denuncia en comento, asignándole el número de expediente **CG/SE/CM102/PES/MC/415/2021**, De igual forma, se reservó la admisión y emplazamiento, para realizar diligencias para mejor

<sup>1</sup> En adelante, todas las fechas se referirán al año dos mil veintiuno, salvo especificación en contrario.

<sup>2</sup> En lo subsecuente, el Consejo Municipal.

<sup>3</sup> En lo sucesivo, OPLE Veracruz u Organismo.

proveer, y contar con elementos suficientes para el dictado de las medidas cautelares y la debida integración del expediente.

**C) PRUEBAS:**

1. **DOCUMENTAL PÚBLICA.** - Consistente en el documento que se genere con motivo de la verificación y certificación del extracto del vídeo, audio e imágenes proporcionados en el apartado anterior de hechos, donde aparece la imagen del C. **MARÍA GUADALUPE DURÁN ALCÁNTARA** en su calidad de "Candidata" a la Alcaldía del Municipio de Mariano Escobedo, Veracruz.
2. **TÉCNICAS:** Consistente en el extracto del video, audio e imágenes proporcionados en el apartado anterior de hechos y que exhibo en una Universal Serial Bus (USB) donde aparece la imagen del C. **MARÍA GUADALUPE DURÁN ALCÁNTARA** en su calidad de "Candidata" a la Alcaldía del Municipio de Mariano Escobedo, Veracruz, de fecha 1 de mayo del 2021, y de las fotos que se agregan se observan al fondo una lona de color rosa con la leyenda "PROYECTO ROSA" y a su vez los logotipos de los Partidos Políticos del PAN, PRI y PRD., y de dicho extracto de vídeo manifiesta que se encuentra participando en este nuevo proyecto, así como que hoy inicia a construir una nueva participación en la vida social y política de nuestro querido Mariano Escobedo como también que está preparada para lo que viene y que seguramente llegará a la meta, muy unidas y muy fortalecidas, seguramente a todas ustedes han tenido un sueño, al igual que ella.
3. **LA INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES.** - En todo lo que favorezca a mi representante en el presente Procedimiento Especial Sancionador, y la documentación que obra en la presente denuncia, esta prueba la relaciono con los hechos de este escrito de queja y/o denuncia.

CG/SE/CM102/CAMC/MC/244/2021

**4. PRESUNCIONAL EN SU DOBLE ASPECTO, LEGAL Y HUMANA.** - *En todo lo que favorezca a los intereses de mi representada, esta prueba se relaciona con los hechos del escrito de queja y/o denuncia.*

#### **D) REQUERIMIENTOS A LA UTOE.**

Por acuerdo de fecha nueve de mayo, se le requirió a la Unidad Técnica de Oficialía Electoral de este Organismo<sup>4</sup> para que realizara la verificación y contenido del dispositivo de almacenamiento USB.

Mediante Acuerdo de fecha veintitrés de mayo se dio por cumplido lo ordenado a la UTOE, toda vez que realizó la verificación y certificación del dispositivo de almacenamiento USB.

#### **E) CALENDARIO INTEGRAL DEL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2020-2021.**

El veinticinco de mayo, se agregó al expediente que dio origen al presente Acuerdo, el **Calendario Integral del Proceso Electoral Ordinario 2020-2021**, aprobado mediante acuerdo **OPLEV/CG212/2020**, dictado por el Consejo General del OPLE Veracruz, en fecha quince de diciembre de dos mil veinte; con la finalidad de acreditar la motivación del presente análisis, pues de la lectura del citado calendario se desprende que la realización de campañas electorales por las y los candidatos de los partidos políticos y las candidaturas independientes a las diputaciones y ediles de los Ayuntamientos, inició formalmente en fecha cuatro de mayo.

Por tanto, a la fecha en la que se emite el presente Acuerdo, han dado inicio las campañas electorales.

<sup>4</sup> En lo subsecuente UTOE.

### G) FORMULACIÓN DE CUADERNO AUXILIAR.

A propuesta de la Secretaría Ejecutiva de este Organismo, el veinticinco de mayo se formó el cuaderno auxiliar de medidas cautelares, radicándose bajo el número de expediente **CG/SE/CM102/CAMC/MC/244/2021**.

Asimismo, se ordenó remitir la propuesta de pronunciamiento sobre la solicitud de medidas cautelares a esta Comisión Permanente de Quejas y Denuncias del Organismo Público Electoral de Veracruz<sup>5</sup>, 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.

La Comisión de Quejas, es competente para conocer y resolver sobre el planteamiento de medidas cautelares, en términos de los artículos 138, fracción I; y 340 del Código Electoral; así como lo establecido en los artículos 1, párrafo 2; 6, párrafo 7; 7, párrafo 1; 8, párrafos 1 y 2; 10, párrafo 1; 9, párrafo 2; 10, párrafo 1, inciso b), 40, 41 y 47 del Reglamento de Quejas y Denuncias<sup>6</sup> del OPLE Veracruz.

<sup>5</sup> En lo subsecuente, Comisión de Quejas.

<sup>6</sup> En adelante, Reglamento de Quejas.

Lo anterior, por promoción personalizada, actos anticipados de campaña y violación a las normas de propaganda electoral, en donde se solicitó la adopción de Medidas Cautelares, lo cual es competencia de esta Comisión de Quejas.

## B) PLANTEAMIENTO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.

Del escrito de denuncia, que obra dentro del expediente con clave **CG/SE/CM102/PES/MC/415/2021** se advierte que el **C. Néstor Ruiz Carrera**, en su calidad de Representante Propietario del Partido Político Movimiento Ciudadano, ante el Consejo Municipal, solicita el dictado de medidas cautelares con el objeto de:

*"...a fin de que multe por diez mil Unidades de Medida y Actualización vigente por el valor diario y se abstenga en lo subsecuente de continuar transgrediendo la normatividad electoral..."*

En ese sentido, esta Comisión de Quejas en el apartado respectivo estudiará y en su caso, determinará las medidas cautelares que estime pertinentes para hacer cesar las posibles conductas consistentes en **consistentes en promoción personalizada, actos anticipados de campaña y violación a las normas de propaganda electoral.**

## C) CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR.

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.** Es la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización.

d) **La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.** Debe ser idónea, necesaria y proporcional respecto de lo que se pide y el acto que se denuncia.

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 la apariencia del buen derecho, unida al elemento del temor fundado 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.



CG/SE/CM102/CAMC/MC/244/2021

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

Esa situación obliga 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,



CG/SE/CM102/CAMC/MC/244/2021

y en su caso, determinar cuál procede adoptar, debe realizar diversas ponderaciones que permitan su justificación, como son las atinentes a los derechos en juego, la irreparabilidad de la afectación, la idoneidad de la medida cautelar, así como su razonabilidad y proporcionalidad.

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

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves. Su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento, no solo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO**

CG/SE/CM102/CAMC/MC/244/2021

**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 probable conculcación a alguna disposición de carácter electoral; esto, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

**D) ESTUDIO SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR.**

En el presente caso el **C. Néstor Ruiz Carrera**, en su calidad de Representante Propietario del Partido Político Movimiento Ciudadano, ante el Consejo Municipal, presentó escrito de denuncia en contra de la **C. María Guadalupe Durán Alcántara**, en su calidad de presunta candidata a la Alcaldía del Municipio de Mariano Escobedo, Veracruz, postulado por la coalición PAN, PRI y PRD "Veracruz Va"; por **promoción personalizada, actos anticipados de campaña y violación a las normas de propaganda electoral**, para ello aportó la unidad de almacenamiento USB.

Dicho lo anterior, se procede al análisis de las conductas denunciadas:

**1. Promoción Personalizada.**

Marco Jurídico

CG/SE/CM102/CAMC/MC/244/2021

El párrafo octavo del artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos <sup>7</sup> y segundo párrafo del apartado 79, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave<sup>8</sup>, establecen que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes o entes públicos, cualquiera que sea su nivel u orden de Gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y que, en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>9</sup> determinó que el artículo 134 Constitucional antes referido, tiene como finalidad que<sup>10</sup>:

- La propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, debe ser institucional;
- Debe tener fines informativos, educativos o de orientación social;
- La propaganda difundida por los servidores públicos no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público;
- Prevé una prohibición concreta para la propaganda personalizada de las y los servidores públicos, cualquiera que sea el medio de difusión;

<sup>7</sup> En adelante, Constitucional.

<sup>8</sup> En lo sucesivo, Constitución local.

<sup>9</sup> En lo adelante, TEPJF

<sup>10</sup> SUP-REP-3/2015 y SUPREP-5/2015, entre otros.



CG/SE/CM102/CAMC/MC/244/2021

- Prevé que todo servidor público tiene el deber de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos;

Al establecer el texto del artículo 134, párrafo octavo constitucional "*bajo cualquier modalidad de comunicación social*", la prohibición se materializa a través de todo tipo de comunicación social por el que se difunda visual o auditivamente, propaganda proveniente de las y los funcionarios públicos, tales como televisión, radio, internet, cine, prensa, anuncios espectaculares, mantas, pancartas, trípticos, volantes, entre otros.

Asimismo, la Sala Superior del TEPJF ha establecido que los elementos que deben colmarse para determinar o identificar propaganda personalizada de las y los servidores públicos, son<sup>11</sup>:

I. Personal. Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público;

II. Objetivo. Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y

III. Temporal. Resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que, si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el

<sup>11</sup> De conformidad con la jurisprudencia 12/2015 de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.

CG/SE/CM102/CAMC/MC/244/2021

propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el periodo de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

En otras palabras, el artículo 134 Constitucional contiene dos aspectos que dan fundamento al orden democrático:

- a) El derecho a la información, sustentado en la obligación que tienen los órganos de gobierno de informar y el correlativo derecho que tienen las personas de recibir información del quehacer gubernamental y;
- b) El principio de equidad, que debe prevalecer en las contiendas electorales, basado en que los órganos de gobierno de cualquier jerarquía, naturaleza u orden se abstengan de influir en cualquier forma en la competencia entre partidos.

En este sentido, la Sala Superior del TEPJF ha considerado que las limitaciones a la actividad propagandística gubernamental y del gasto de recursos públicos, no implican una limitación absoluta a las actividades públicas que realicen dichos funcionarios en ejercicio de sus atribuciones, así como tampoco impiden su participación en las actividades que deban realizar para ese efecto.

Sustenta que la promoción personalizada, se actualiza cuando se tienda a promocionar, velada o explícitamente, a una o un servidor público. Esto se produce cuando la propaganda tienda a promocionarlo destacando su imagen, cualidades o





CG/SE/CM102/CAMG/MG/244/2021

calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas o personales, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona, más que con la institución, a fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político-electorales, o bien, para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos <sup>12</sup>.

En primer término, para resolver lo conducente, será tomado en cuenta el contenido de la unidad de almacenamiento USB, aportada por el denunciante en su escrito primigenio, ello con base en la Tesis LXXVIII/2015, emitida por la Sala Superior del TEPJF, de rubro y texto:

**PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LOS RESULTADOS DE LAS DILIGENCIAS PRELIMINARES PODRÁN TOMARSE EN CONSIDERACIÓN PARA RESOLVER EL FONDO DE LA DENUNCIA.** De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 471, párrafos 7 y 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 38, 39 y 40 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, y conforme con el contenido de la tesis de esta Sala Superior de rubro: "MEDIDAS CAUTELARES. DILIGENCIAS PRELIMINARES QUE DEBEN LLEVARSE A CABO PARA RESOLVER RESPECTO A SU ADOPCIÓN", que indica que tales diligencias comprenden las propuestas por el denunciante y aquellas que estime necesario realizar la autoridad, se concluye que, al resolver sobre las medidas cautelares solicitadas, la autoridad debe pronunciarse respecto de dichas diligencias y sus resultados pueden ser tomados en consideración al dictar la determinación correspondiente al estudio de fondo de la queja planteada.

(ÉNFASIS AÑADIDO)

<sup>12</sup> Criterio contenido en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-49/2009.





CG/SE/CM102/CAMC/MC/244/2021

A continuación, **bajo la apariencia del buen derecho, sin prejuzgar sobre la existencia de las infracciones denunciadas**, y de un análisis preliminar de las pruebas que obran en autos, en términos de los artículos 331 y 332 del Código Electoral, no se advierte indiciariamente que la **C. María Guadalupe Durán Alcántara**, esté efectuando promoción personalizada, ello en virtud que de las constancias que obran en autos no se advierte algún elemento de manera indiciaria que aluda que la denunciada es servidora pública, asimismo, **tampoco se advierte que los hechos denunciados en el video sean parte de algún programa social o acción de gobierno en la que esté apoyando a la denunciada**, por lo tanto, no está sujeto a los límites previstos en el artículo 134 párrafo octavo de la Constitución Federal.

Asimismo, del material probatorio aportado por el quejoso y de su valoración y estudio, de manera preliminar, bajo la apariencia del buen derecho no se advierte violación alguna a los principios de imparcialidad y equidad, puesto que, como se mencionó previamente del video denunciado no se desprende que existe algún beneficio para la denunciada por parte de algún servidor o servidora pública, ni de algún ente público.

Sumado a lo anterior, el video aportado por el denunciante se valora en términos del artículo 332 párrafo tercero, del Código Electoral de Veracruz, al tratarse de pruebas técnicas, cuyo valor es de tipo indiciario dada la facilidad con los que pueden ser manipuladas este tipo de pruebas; de conformidad con la Jurisprudencia 412014, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro.

**PRUEBAS TÉCNICAS. SON INSUFICIENTES, POR SÍ SOLAS, PARA ACREDITAR DE MANERA FEHACIENTE LOS HECHOS QUE CONTIENEN<sup>13</sup>**

Por lo antes expuesto, se arriba a la conclusión, que es **IMPROCEDENTE** la adopción de medida cautelar solicitada, por cuanto hace a la supuesta comisión de **promoción personalizada**. Lo anterior al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 48, numeral 1, inciso b) del Reglamento de Quejas, misma que a continuación se transcribe:

**Artículo 48**

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

**a. ...**

**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 lo antes expuesto, con fundamento en el artículo 48, numeral 1, inciso b) del Reglamento de Quejas y Denuncias, esta Comisión de Quejas y Denuncias arriba a la conclusión, que es **IMPROCEDENTE** el dictado de medidas cautelares, **por cuanto hace a la presunta realización de promoción personalizada** señalada por el quejoso, toda vez que no se advierte algún elemento de manera indiciaria que aluda que el denunciado es servidor público, por lo tanto, no está sujeto a los límites previstos en el artículo 134 párrafo octavo de la Constitución Federal.

<sup>13</sup> Consultable en: <https://www.te.gob.mx/USEapp/tesisjur.aspx?idtesis=4/2014&tpoBusqueda=S&sword=pruebas,tecnicas>

## 2. Actos anticipados de campaña y violaciones a las normas sobre propaganda electoral.

### Caso concreto.

Esta Comisión de Quejas considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares, **por cuanto hace a la presunta realización de actos anticipados de campaña y violaciones a las normas sobre propaganda electoral**, señalados por el quejoso, con motivo del material denunciado, al tratarse de un **acto irreparable**, en términos de lo previsto por el artículo 48, numeral 1, inciso c) del Reglamento de Quejas, por las razones que a continuación se exponen.

Ahora bien, de los hechos denunciados, bajo la apariencia del buen derecho se observa que, la **C. María Guadalupe Durán Alcántara**, en su calidad de presunta candidata a la Alcaldía del Municipio de Mariano Escobedo, Veracruz, postulada por la coalición PAN, PRI y PRD "Veracruz Va", presuntamente realizó un evento, en donde la denunciada, buscaba su posicionamiento y de la coalición de la que forma parte frente al electorado, generando así una influencia que seguramente repercutirá en la decisión del electoral expuesto a tal información al momento de ejercer su voto.

Lo anterior podría ser tomado como una presunta exposición o sobre exposición de una candidatura, lo que podría traducirse en un presunto acto anticipado de campaña; sin embargo, dicha conducta debe ser considerada como un acto irreparable en virtud de que a la fecha del presente acuerdo ya dio inicio la etapa de campañas correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021.



CG/SE/CM102/CAMC/MC/244/2021

En este sentido, al estar en presencia de **actos irreparables**, no se advierte que se actualice algún riesgo inminente a los principios rectores de la materia, por el que exista la necesidad urgente de que este órgano colegiado dicte alguna medida precautoria respecto del material que se denuncia por la presunta comisión de actos que pudieran ser considerados violaciones en materia de propaganda electoral, además de que en esta etapa de campañas se encuentra permitida la difusión de propaganda electoral, de ahí la **improcedencia** de la medida cautelar solicitada.

En efecto, como lo pretende el denunciante, era jurídicamente viable revisar las publicaciones denunciadas a la luz de la normatividad electoral relacionada con los actos anticipados de campaña.

Sin embargo, como se adelantó, esta situación cambió, porque el pasado 4 de mayo; en términos de lo previsto por el "*Plan Integral del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz*", para el "*Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021*", aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General el 15 de diciembre de 2020; dieron inicio las campañas electorales para las candidaturas de los partidos políticos y candidaturas independientes para las diputaciones y ediles de los ayuntamientos.

En razón de lo anterior, se colige que el acto es irreparable, en virtud de que no sería jurídicamente factible analizarlo y, en su caso, otorgar medidas cautelares sobre la base de la posible violación a las reglas y plazos que actualizan los **actos anticipados de campaña**, puesto que, si la finalidad de la medida cautelar es detener actos que, por sí mismos, generen inequidad en la contienda, en la etapa que transcurre, las expresiones que son denunciadas ya están permitidas, esto es,

las solicitudes al voto o de apoyo; por lo que, a ningún fin práctico conduciría la adopción de una medida cautelar.

Sin que ello signifique, en modo alguno, que los hechos se tornen consumados, ya que ello será materia de estudio del fondo del asunto, donde la autoridad jurisdiccional, con base en las diferentes y diversas diligencias practicadas donde se ha procurado la existencia de los hechos denunciados, acreditará o no las infracciones que hubiere lugar.

En efecto, el dictado de las medidas no puede realizarse cuando esta Comisión de Quejas y Denuncias advierte actos irreparables, pues como se ha sostenido en líneas previas, su determinación y justificación se encuentra en lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, **evitar la producción de daños irreparables**; así como la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen la materia electoral, lo cual no sería posible en el presente asunto, por las razones expuestas.

Se afirma lo anterior, toda vez que, en el contexto del procedimiento administrativo sancionador, las medidas cautelares tienen una función que no es equiparable a otros procedimientos de naturaleza similar.

La finalidad de la medida cautelar dentro de un procedimiento sancionador electoral es tutelar los derechos y principios rectores de la materia electoral y prevenir riesgos que lo pudieran afectar en forma grave, sobre la base de conductas que impliquen una vulneración al orden jurídico, valores y/o principios rectores de la materia, o una merma trascendente a los derechos fundamentales, que por ello, hagan necesaria



CG/SE/CM102/CAMC/MC/244/2021

y urgente la intervención del Estado a través de la adopción de una medida cautelar, que garantice los elementos fundamentales de un Estado democrático.

En este sentido, al estar en presencia de **actos irreparables**, no se advierte que se actualice algún riesgo inminente a los principios rectores de la materia, por el que exista la necesidad urgente de que este órgano colegiado dicte alguna medida precautoria respecto del material que se denuncia por la presunta comisión de actos anticipados de campaña, de ahí la **improcedencia** de la medida cautelar solicitada.

En consecuencia, esta Comisión Permanente de Quejas y Denuncias considera que, es **IMPROCEDENTE** la adopción de la medida cautelar solicitada, respecto a la supuesta comisión de actos anticipados de campaña y **violaciones a las normas sobre propaganda electoral**. Lo anterior porque se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 48, numeral 1, inciso c) del Reglamento de Quejas y Denuncias del OPLE, que a la letra dice:

**Artículo 48**

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

...

**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;**

y

...

[Lo resaltado es propio]

Por lo antes expuesto, con fundamento en el artículo 48, numeral 1, inciso c) del Reglamento de Quejas y Denuncias, esta Comisión de Quejas y Denuncias arriba a la conclusión, que es **IMPROCEDENTE** el dictado de medidas cautelares, **por cuanto hace a la presunta realización de actos anticipados de campaña y**



CG/SE/CM102/GAMC/MC/244/2021

violaciones a las normas sobre propaganda electoral, señalados por el quejoso, con motivo del material denunciado, al tratarse de un acto irreparable.

## 2.1 Estudio preliminar sobre la adopción de medidas cautelares, bajo la figura de tutela preventiva.

Por otra parte, se advierte que el quejoso solicita la adopción de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, para que esta Comisión ordene a la **C. María Guadalupe Durán Alcántara**, en su calidad de presunta candidata a la Alcaldía del Municipio de Mariano Escobedo, Veracruz, se abstenga en lo subsecuente de vulnerar la normativa electoral; con dicha solicitud, busca evitar la comisión de actos futuros de realización incierta, debido a que no se tiene constancia clara y fundada de su realización, lo cual escapa a la naturaleza y materia de las medidas cautelares, puesto que, se trata de una afirmación genérica, de lo que no se puede afirmar que ocurrirá.

Al respecto, aun cuando el denunciante argumenta que, esta medida en particular posee como fundamento evitar un daño o perjuicio irreparable en la equidad del proceso comicial en marcha, lo cierto es que **esta Comisión no es competente para pronunciarse respecto al registro de las candidaturas.**

Ello establece la tesis aislada de Tribunales Colegiados de Circuito de rubro: **"SUSPENSIÓN DEFINITIVA, ES IMPROCEDENTE TRATÁNDOSE DE ACTOS FUTUROS E INCIERTOS."**

CG/SE/CM102/CAMC/MC/244/2021

Un criterio similar fue emitido por la Sala Superior del TEPJF, al resolver el Recurso de Apelación del Procedimiento Especial Sancionador identificado con la clave **SUP-REP-10/2018**, en donde razonó lo siguiente:

*"... la finalidad de la medida cautelar dentro de un procedimiento sancionador electoral es tutelar los derechos y principios que rigen la materia electoral y prevenir riesgos que los pudieran afectar en forma grave, sobre la base de conductas que impliquen una vulneración al orden jurídico y/o a valores y principios rectores de la materia comicial o una merma trascendente a derechos fundamentales, que por tanto, hagan necesaria y urgente la intervención del Estado a través de la adopción de una medida que garantice los elementos fundamentales de un Estado democrático.*

*Por tal razón, cuando se presenta una solicitud de medida cautelar en un procedimiento sancionador electoral se debe valorar el acto denunciado a partir de un juicio de probabilidad respecto a su ilicitud y el grado de afectación a otros derechos y principios, así como de su inminente realización, porque, se insiste, si no existe tal certeza, no habrá un riesgo o peligro real en la afectación de la normatividad electoral.*

*Por ende, no basta jurídicamente para analizar y, en su caso, adoptar medidas cautelares en su enfoque tutelar preventivo, la mera afirmación de que es probable que determinada conducta o hecho infractor va a suceder, ya que resulta indispensable estar en presencia de hechos objetivos de los cuales se pueda desprender válidamente que se está preparando su realización o sucederán, porque de esta manera es como se podría advertir una posible puesta en riesgo o afectación de bienes jurídicamente tutelados.*

*(...)*

*Lo anterior, no prejuzga sobre el sentido que pueda regir la decisión que se dicte en el fondo del procedimiento sancionador, toda vez que el dictado atinente a las medidas cautelares se efectúa a partir de un examen apriorístico de los elementos existentes en ese momento y bajo la apariencia del buen Derecho; en tanto en el fondo se llevará a cabo una justipreciación exhaustiva del caudal probatorio y la resolución se orientara sobre el estudio o interpretación de las disposiciones aplicables al caso."*

**Énfasis añadido**

De igual forma, la Sala Superior del TEPJF, al resolver el Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador identificado con la clave **SUP-REP-66/2017**, ha establecido que las medidas cautelares deben decretarse improcedentes cuando versen sobre actos futuros de realización incierta, pues a través de la

CG/SE/CM102/GAMG/MC/244/2021

Jurisprudencia 14/2015, de rubro: "**MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**", ha sustentado que las medidas cautelares constituyen medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral.

Sin embargo, esas facultades no pueden ser desplegadas sobre **actos futuros de realización incierta**, pues tal como lo señaló en dicho asunto, su naturaleza es claramente preventiva y sujeta a los hechos denunciados, lo cual implica que no puedan extenderse a situaciones de posible realización, ya que con su dictado se pretende cesar cualquier acto que pudiera entrañar una violación o afectación a los principios o bienes jurídicos tutelados en materia electoral, en tanto se resuelve el fondo de la controversia motivo de la denuncia, por lo que las medidas son accesorias, lo cual las hace depender de un procedimiento principal, cuestión que impide que se extiendan a situaciones que aún no acontecen. En el caso, como se ha explicado escapa al ámbito de atribuciones de esta Comisión, emitir una medida cautelar sobre **actos futuros de realización incierta**.

Como ya fue mencionado, esta Comisión advierte que los hechos que se denuncian son señalamientos futuros de realización incierta, ya que se trata de un contexto que no se ha actualizado, por lo que debe considerarse improcedente la medida cautelar en el sentido que lo solicita el quejoso.

Lo anterior, ya que 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.

CG/SE/CM102/CAMC/MC/244/2021

Es por eso que las medidas cautelares sólo proceden respecto de conductas que se refieran a hechos objetivos y ciertos, de los cuales se tenga certeza sobre su realización o inminente realización, y no así, respecto de hechos que se hayan consumado o aquellos **futuros de realización incierta** pues el objeto de estas medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables, hasta en tanto se resuelve sobre el fondo del asunto.

En este sentido, al estar en presencia de **actos irreparables y futuros de realización incierta**, no se advierte que se actualice algún riesgo inminente a los principios rectores de la materia, por el que exista la necesidad urgente de que este órgano colegiado dicte alguna medida precautoria respecto del material que se denuncia por la presunta comisión de actos anticipados de campaña, de ahí la **improcedencia** de la medida cautelar solicitada.

En consecuencia, esta Comisión de Quejas considera que, es **IMPROCEDENTE** la adopción de la medida cautelar solicitada, respecto a la supuesta comisión de actos anticipados de campaña. Lo anterior porque se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 48, numeral 1, inciso c) del Reglamento de Quejas, que a la letra dice:

**Artículo 48**

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

...

**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*;**  
y

...

CG/SE/CM102/CAMC/MC/244/2021

[Lo resaltado es propio]

Por lo antes expuesto, con fundamento en el artículo 48, numeral 1, inciso c) del Reglamento de Quejas, esta Comisión de Quejas arriba a la conclusión, que es **IMPROCEDENTE** el dictado de medidas cautelares, **por cuanto hace a la presunta realización de actos anticipados de campaña y violaciones en materia de propaganda electoral** señalados por el quejoso, con motivo del material denunciado, al tratarse de un **acto irreparable**.

#### E) Efectos.

Derivado de lo anteriormente expuesto, esta Comisión de Quejas declara el dictado de la solicitud de medidas cautelares, realizada por el Representante Propietario del Partido Político Movimiento Ciudadano, ante el Consejo Municipal 102 de este OPLE Veracruz, con sede en Mariano Escobedo, Veracruz en el expediente **CG/SE/CM102/PES/MC/415/2021**, ante el Consejo General del Organismo, en los términos siguientes:

1. **IMPROCEDENTE** el dictado de medidas cautelares, **por cuanto hace a la presunta realización de promoción personalizada** señalada por el quejoso, toda vez que no se advierte algún elemento de manera indiciaria que aluda que el denunciado es servidor público, asimismo, tampoco se advierte que los hechos denunciados en el video sean parte de algún programa social o acción de gobierno en la que esté apoyando a la denunciada; por lo tanto, no está sujeto a los límites previstos en el artículo 134 párrafo octavo de la Constitución Federal, en términos de lo previsto por el artículo 48, numeral 1, inciso b) del Reglamento de Quejas.





CG/SE/CM102/GAMC/MC/244/2021

2. **IMPROCEDENTE** el dictado de la medida cautelar, en relación a la conducta consistente en **actos anticipados de campaña y violaciones a las normas sobre propaganda electoral** en el video aportado en el escrito inicial de queja al tratarse de un acto irreparable, de ahí que, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 48 numeral 1, inciso c) del Reglamento de Quejas.

3. **IMPROCEDENTE** la adopción de medida cautelar en su vertiente de **tutela preventiva**, respecto a que la **María Guadalupe Durán Alcántara**, en su calidad de presunta candidata a la Alcaldía del Municipio de Mariano Escobedo, Veracruz, postulada por la coalición PAN, PRI y PRD "Veracruz Va", **se abstenga en el futuro de continuar vulnerando la normativa electoral**, al actualizarse la hipótesis señalada en el artículo 48, numeral 1, inciso c) del Reglamento de Quejas.

#### F) Medio de Impugnación.

A fin de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, se indica a las partes que la presente resolución es susceptible de ser impugnada mediante el Recurso de Apelación previsto en el artículo 341, último párrafo 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 mismo Código. Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 341, Apartado B, párrafo cuarto del Código Electoral; 39, párrafo 2 del Reglamento de Quejas.

**Acuerdo:**



**CG/SE/CM102/CAMC/MC/244/2021**

**PRIMERO.** Se determina por **UNANIMIDAD IMPROCEDENTE** el dictado de medidas cautelares, **por cuanto hace a la presunta realización de promoción personalizada**, en términos de lo previsto por el artículo 48, numeral 1, inciso b) del Reglamento de Quejas y Denuncias del OPLE Veracruz, puesto que no se advierte algún elemento de manera indiciaria que aluda que la denunciada es servidor público; asimismo, tampoco se advierte que los hechos denunciados en el video sean parte de algún programa social o acción de gobierno en la que esté apoyando a la denunciada.

**SEGUNDO.** Se determina por **UNANIMIDAD IMPROCEDENTE** el dictado de la medida cautelar, en relación a la conducta consistente en **actos anticipados de campaña y violaciones a las normas sobre propaganda electoral**, al tratarse de un acto irreparable, de ahí que, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 48 numeral 1, inciso c) del Reglamento de Quejas y Denuncias del OPLE Veracruz.

**TERCERO.** Se determina por **UNANIMIDAD IMPROCEDENTE** la adopción de medida cautelar en su vertiente de **tutela preventiva**, respecto a que el **C. María Guadalupe Durán Alcántara**, en su calidad de presunta candidata a la Alcaldía del Municipio de Mariano Escobedo, Veracruz, postulada por la coalición PAN, PRI y PRD "Veracruz Va", **se abstenga en el futuro de continuar vulnerando la normativa electoral**, al actualizarse la hipótesis señalada en el artículo 48, numeral 1, inciso c) del Reglamento de Quejas y Denuncias del OPLE Veracruz.

**QUINTO. NOTIFÍQUESE POR OFICIO** la presente determinación al **PARTIDO POLÍTICO MOVIMIENTO CIUDADANO**, por conducto del Representante ante el Consejo Municipal 102, con sede en Mariano Escobedo, Veracruz de este

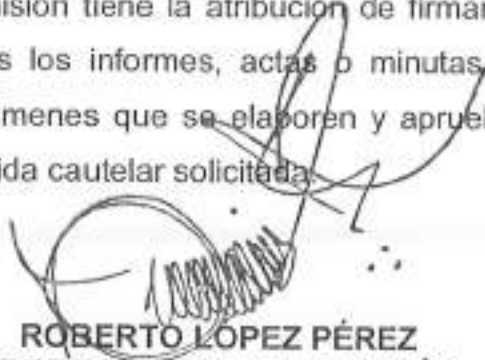
CG/SE/CM102/CAMC/MC/244/2021

Organismo; y **PUBLICÍTESE** en el portal oficial del OPLE Veracruz; de conformidad con lo establecido en los artículos 329, apartado 1, inciso b) y 330 del Código Electoral, así como los artículos 31, 32 y 49, párrafo séptimo del Reglamento de Quejas y Denuncias del OPLE Veracruz.

**SEXTO.** Tómese el presente Acuerdo a la Secretaría Ejecutiva del OPLE Veracruz, para los efectos legales correspondientes.

Este Acuerdo fue **APROBADO** en la Ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, en sesión extraordinaria urgente, en la modalidad de video conferencia, el veintiséis de mayo de la presente anualidad; por **UNANIMIDAD** de votos de la Consejera y los Consejeros Electorales: María de Lourdes Fernández Martínez; Juan Manuel Vázquez Barajas; y Roberto López Pérez, en su calidad de Presidente de la Comisión.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 38, párrafo 1, fracción XXII, del Reglamento de Comisiones del Consejo General del OPLE, el presidente de la Comisión tiene la atribución 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 la medida cautelar solicitada.



**ROBERTO LÓPEZ PÉREZ**  
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN  
PERMANENTE DE QUEJAS Y  
DENUNCIAS



**JAVIER COVARRUBIAS VELAZQUEZ**  
SECRETARIO TÉCNICO DE LA  
COMISIÓN PERMANENTE DE QUEJAS  
Y DENUNCIAS