

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-  
160/2017

**RECORRENTE:** PARTIDO DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
COMISIÓN DE QUEJAS Y  
DENUNCIAS DEL INSTITUTO  
NACIONAL ELECTORAL

**MAGISTRADO PONENTE:** JOSÉ  
LUIS VARGAS VALDEZ

**SECRETARIO:** XAVIER SOTO  
PARRAO

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

**SENTENCIA**

Que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la que se determina la **improcedencia** de las medidas cautelares solicitadas, en relación a la difusión de un video en la red social YouTube y en la página electrónica del periódico “El Universal”, dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRD/JD01/NAY/203/ PEF/42/2017.

**ÍNDICE**

ANTECEDENTES.....	2
CONSIDERANDOS .....	3
PRIMERO. Competencia. ....	3
SEGUNDO. Requisitos de procedencia. ....	4
TERCERO. Estudio de fondo. ....	6
RESOLUTIVOS.....	18

## ANTECEDENTES

1. De las constancias que obran en el expediente se advierte lo siguiente:
2. **I. Denuncia.** El siete de diciembre del año en curso, el representante propietario del Partido de la Revolución Democrática<sup>1</sup> ante el 01 Consejo Distrital Electoral del Instituto Nacional Electoral<sup>2</sup> en el Estado de Nayarit, denunció a José Antonio Meade Kuribreña y al Partido Revolucionario Institucional<sup>3</sup>, por la probable realización de actos anticipados de precampaña, derivado de la difusión de un promocional en la red social YouTube y el periódico “El Universal” en su versión digital.
3. Asimismo, el actor solicitó el dictado de medidas cautelares para el efecto de que se suspendiera la difusión del citado video.
4. **Registro y reserva de admisión.** El diez de diciembre, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE<sup>4</sup>, tuvo por recibida la denuncia y le asignó el número de expediente UT/SCG/PE/PRD/JD01/NAY/203/PEF/42/2017, reservó la admisión de la denuncia hasta culminar la etapa de investigación.
5. **Acuerdo impugnado.** El once de diciembre siguiente, la Comisión de Quejas dictó el acuerdo ACQyD-INE-125/2017,

---

<sup>1</sup> En adelante PRD.

<sup>2</sup> En adelante INE.

<sup>3</sup> En adelante PRI.

<sup>4</sup> En adelante Unidad Técnica.

en el que determinó **improcedente** la adopción de las medidas cautelares solicitadas por el PRD.

6. **IV. Medio de impugnación.** El trece de diciembre del año en curso, el actor interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en contra del referido acuerdo.
7. **V. Turno.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, la Magistrada Presidenta Janine M. Otálora Malassis acordó integrar el expediente **SUP-REP-160/2017** y turnarlo a la Ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez.
8. **VI. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió a trámite el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. Asimismo declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de dictar sentencia, y

## **CONSIDERANDOS**

### **PRIMERO. Competencia.**

9. La Sala Superior es **competente** para conocer y resolver el presente medio impugnativo, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de revisión del procedimiento

especial sancionador, a través del cual se impugna la negativa de adoptar medidas cautelares por parte de la Comisión de Quejas, en un procedimiento especial sancionador.

**SEGUNDO. Requisitos de procedencia.**

10. Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1; 45, fracción II; 109 y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:
11. **I. Forma.** El recurso se presentó por escrito ante la autoridad responsable y en él se hizo constar: la denominación del partido recurrente, el nombre y la firma autógrafa de quien promueve en su representación, así como el acto impugnado y al órgano demandado; los hechos, agravios y los artículos presuntamente violados.
12. **II. Oportunidad.** El recurso de revisión del procedimiento especial sancionador se presentó en tiempo, toda vez que el acuerdo combatido se notificó al recurrente a las dieciséis horas con treinta y cinco minutos del once de diciembre del año en curso, como consta en la cédula de notificación correspondiente a fojas doscientas cuarenta y nueve y doscientas cincuenta del cuaderno accesorio único; en tanto que el escrito de demanda se presentó a las trece horas con treinta minutos del trece de ese mes y año, es decir, dentro del lapso de cuarenta y ocho horas posteriores a la notificación, a que se refiere el artículo 109, párrafo 3, parte

final de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

13. **III. Legitimación y personería.** Estos requisitos se encuentran satisfechos en términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), en correlación con el 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral porque el recurso fue interpuesto por Reynaldo Villegas Peña, en su carácter de representante propietario del PRD ante el 01 Consejo Distrital Electoral Federal del INE en el estado de Nayarit, personalidad que le reconoció la autoridad responsable, al rendir su informe circunstanciado.
14. **IV. Interés.** El recurrente cuenta con interés jurídico para interponer el actual recurso, por ser quien presentó la denuncia a la que recayó el acuerdo impugnado, en el cual se declaró improcedente la medida cautelar solicitada, decisión que señala, le causa perjuicio, puesto que, en su concepto, el promocional denunciado difundido en internet constituye actos anticipados de precampaña.
15. **V. Definitividad.** Esta Sala Superior no advierte algún otro medio de impugnación que deba agotarse por el recurrente antes de acudir a esta instancia, con lo cual debe tenerse por satisfecho el requisito.
16. Por encontrarse satisfechos los requisitos de procedencia del medio de impugnación y al no advertirse el surtimiento de alguna causa de improcedencia, lo conducente es entrar al fondo de la controversia planteada.

### **TERCERO. Estudio de fondo.**

#### **A. Síntesis de agravios.**

19. En su escrito de demanda el recurrente señala que la Comisión de Quejas vulneró el principio de exhaustividad, toda vez que en el acuerdo impugnado se dejó de pronunciar respecto a la probable responsabilidad de los sujetos infractores en la producción, edición y publicación del video objeto de queja.
20. Asimismo, señala que la autoridad responsable fue omisa en investigar si efectivamente la voz del promocional corresponde a la del denunciado.
21. En ese sentido, el recurrente afirma que la autoridad responsable debió allegarse de mayores elementos de convicción, para estimar la existencia o no de la infracción.
22. Por otra parte, refiere que indebidamente la Comisión de Quejas determinó que no se actualizaba el elemento subjetivo para acreditar los actos anticipados de campaña.
23. Lo anterior, porque tal elemento se surte a partir de la presentación acelerada de diversas imágenes de José Antonio Meade Kuribreña, las cuales tienen como intención que el receptor capte la mayor cantidad de ellas posible y así poder introducir subconscientemente el elemento promovido al electorado, y no así al militante partidista.

24. En esas condiciones, sostiene que a partir de la imagen de la expresión facial del referido ciudadano, así como del sonido y el mensaje escrito que aparece, se produce un llamado expreso al voto.
25. En ese mismo orden de ideas, argumenta que las imágenes del denunciado junto con un grupo de personas, se difunden con la finalidad de promoverse como alguien que tiene muchos seguidores o simpatizantes, en vísperas a tener un buen resultado electoral, pues ya estaba próximo su registro como precandidato.
26. Por último, refiere que la inclusión del nombre del denunciado al final del video constituye una forma de promoción de frente al electorado.

**B. Consideraciones de la autoridad responsable.**

27. En el acuerdo impugnado, la Comisión de Quejas determinó improcedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas, al considerar que, bajo la apariencia del buen derecho, el video objeto de denuncia constituye material alojado en YouTube, dentro de cuentas o perfiles creados por personas físicas y de medios de comunicación en su versión digital y no de propaganda pagada.
28. Asimismo, respecto del contenido del video denunciado, la autoridad responsable consideró que se cumple con los elementos personal y temporal de la infracción consistente en actos anticipados de precampaña, pero no así por cuanto hace al elemento subjetivo.

29. Esto es así, pues se refiere en el acuerdo impugnado que del contenido del promocional se aprecia la imagen, el nombre y voz de José Antonio Meade Kuribreña, quien se registró como precandidato a la Presidencia de la República Mexicana ante el PRI –elemento personal-.
30. Asimismo, la difusión del material denunciado se dio una vez dado inicio el proceso electoral federal –elemento temporal-.
31. Empero, respecto al elemento subjetivo, se determinó que no se cumplía, ya que, bajo la apariencia del buen derecho, no se aprecian manifestaciones explícitas o unívocas e inequívocas de apoyo o rechazo hacia una opción electoral (precandidato, candidato o partido político).
32. En efecto, la autoridad responsable aseveró que en el mensaje no se aprecian de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad un llamado a votar a favor de José Anotonio Meade Kuribreña o del PRI.
33. Por otro lado, en relación a la difusión del citado material en el portal de internet del periódico “El Universal”, la Comisión de Quejas resolvió que obedeció a una labor informativa en ejercicio de la liberta de expresión y de prensa de dicho medio de comunicación, sin que se contara con elementos que, al momento del dictado de la medida cautelar, evidenciaran que la nota periodística en la que aparece el video se publicara con motivo de contratación por alguna persona o partido político.

### **C. Cuestión jurídica a resolver.**

34. De acuerdo con lo expuesto por el recurrente, se advierte que su pretensión consiste en que se revoque el acuerdo impugnado, para efecto de que se suspenda la difusión del video denunciado.
35. La causa de pedir radica en que, desde su perspectiva, el material en cuestión constituye propaganda electoral que tiene como propósito posicionar a José Antonio Meade Kuribreña de frente al electorado de manera anticipada al periodo de campañas electorales.
36. Ello, pues desde su perspectiva, en la propaganda objeto de queja sí se realiza un llamado a votar a favor del denunciado.
37. En consecuencia, la cuestión central a dilucidar en el presente recurso consiste en determinar si el acuerdo impugnado, se ajustó a la normativa legal, al negar la suspensión del material denunciado.

### **D. Estudio de los motivos de agravio.**

38. Por razón de método los conceptos de agravio expresados, se analizarán en un orden distinto al planteado por el recurrente.
39. Lo anterior, sin que genere agravio alguno al actor, en atención a lo dispuesto en la jurisprudencia de esta Sala Superior 4/2000 de rubro AGRAVIOS, SU EXAMEN EN

CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN<sup>5</sup>, porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar lesión, sino que lo trascendental es que todos sean estudiados.

### ***Medidas cautelares***

40. Conforme a lo dispuesto por el sistema jurídico, esta Sala Superior ha sustentado<sup>6</sup> que las medidas cautelares en materia electoral constituyen un mecanismo de tutela preventiva o instrumento jurídico para prevenir la posible afectación a un derecho, a los principios rectores en la materia, o para garantizar el cumplimiento de alguna obligación jurídica, en forma inmediata y eficaz, y previamente a cualquier resolución de fondo y definitiva en la materia.
41. Las medidas cautelares tienen como finalidad constituir un instrumento de protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello evada el cumplimiento de una obligación, se afecte algún derecho o se lesione un valor o principio protegido por el sistema jurídico.
42. Tal protección debe dirigirse contra situaciones, hechos, conductas o determinaciones que constituyan una amenaza o afectación real, de manera que sea necesaria una garantía específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, a través de

---

<sup>5</sup> Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

<sup>6</sup> Véase Jurisprudencia 14/2015, cuyo rubro es: "MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA".

medidas que cesen las actividades que causan el daño o prevengan el comportamiento lesivo.

43. En ese sentido, el Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, en los artículos 4, párrafo 2, 38, párrafos 1 y 3, 39, párrafo 1, establece las autoridades competentes para el dictado de las medidas cautelares, así como el procedimiento para su determinación y su propósito; el cual se circunscribe en 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.
44. En ese contexto, este Tribunal ha considerado<sup>7</sup> que, para el otorgamiento o no de una medida cautelar, el órgano facultado debe analizar la apariencia del buen derecho, para lo cual tendrá que examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y su posible afectación (*fumus boni iuris*).
45. Por su parte, se debe tomar en cuenta el peligro en la demora (*periculum in mora*) consistente en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.
46. Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y si presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.

---

<sup>7</sup> Véase SUP-REP-16/2017, SUP-REP-13/2017, SUP-REP-12/2017, SUP-REP-4/2017, entre otros.

47. Por otra parte, se ha considerado que la medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho o principio fundamental que requiere protección provisional y urgente; a raíz de una afectación producida –que se busca no sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sugerir el daño o la amenaza de su actualización.
48. En este sentido, la determinación de adoptar o no medidas cautelares en el marco de un procedimiento sancionador responde a parámetros de ponderación diferentes a aquéllos vinculados con el fondo del procedimiento, pues en éstos se analiza no sólo la existencia de la conducta o su verosimilitud, sino también la plena acreditación de la infracción, la responsabilidad de los sujetos denunciados y la sanción correspondiente.
49. En cambio, el análisis de ponderación para determinar la adopción o no de una medida cautelar debe considerar de manera preliminar el grado de afectación que dicha medida puede tener sobre el derecho a la información del electorado y en la libertad de expresión del denunciado, como una limitación del debate público, considerando también la brevedad de los plazos en los procedimientos especiales sancionadores.
50. Sólo de esta forma, la medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales: 1) evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados; y 2) todo ello

para que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.

51. Ahora bien, este órgano jurisdiccional considera que una medida cautelar consistente en la suspensión temporal de la difusión de propaganda en medios masivos de comunicación resulta procedente cuando es necesaria para prevenir un daño grave o una afectación irreparable a un derecho o principio constitucional a partir de la valoración de la apariencia del buen derecho o de la probable ilicitud de la conducta y del peligro en la demora de la resolución.
52. La necesidad de la medida requiere una valoración preliminar del contenido de la propaganda, identificando sus elementos explícitos, así como su contexto general, **en particular su contexto temporal**, a fin de determinar si la conducta denunciada en efecto tiene elementos que hacen probable su ilicitud por resultar evidente o manifiesto que su contenido contraviene una norma o principio electoral o afecta un derecho humano reconocido constitucional o convencionalmente.
53. Así, en concepto de esta Sala Superior, no se advierte la necesidad de la medida cautelar cuando del análisis del contenido no se aprecian elementos explícitos que hagan probable la ilicitud de la conducta, así como tampoco el riesgo de lesión grave a un principio constitucional o el posible daño irreparable a un derecho humano. Lo anterior con independencia de sí, al momento del estudio de fondo del asunto se determine que existen elementos suficientes de

los cuales se permite inferir válidamente la ilicitud de la conducta.

54. En ese orden de ideas, se considera que el **elemento temporal** es particularmente relevante al momento de valorar la probabilidad de un riesgo o daño evidente que justifique la necesidad de una medida cautelar.
55. Ello, considerando que existen diferentes etapas en un proceso electoral. En consecuencia, la regulación de cada una de tales etapas responde a finalidades y objetivos específicos.
56. Así, por ejemplo, las prohibiciones de la precampaña responden fundamentalmente a salvaguardar las condiciones de equidad de la contienda interna en los partidos políticos, así como a evitar incidir de manera indebida en el periodo de campaña.

#### **Caso concreto**

57. A juicio de esta Sala Superior los planteamientos del recurrente deben **desestimarse** porque, como se refirió, la finalidad de las medidas cautelares es constituir un instrumento de protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se evada el cumplimiento de una obligación, se afecte algún derecho o se lesione un valor o principio protegido por el sistema jurídico.
58. Al respecto, se debe tomar en cuenta que de acuerdo con lo previsto por el artículo 3 de la Ley General de Instituciones y

Procedimientos Electorales, constituyen actos anticipados de precampaña, las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento **durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas**, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura.

59. En tales condiciones, la referida Ley en su artículo 445, inciso a), contempla como infracción de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, la realización de actos anticipados de precampaña o campaña.
60. Al respecto, este órgano jurisdiccional se ha pronunciado en el sentido que para que se configure el tipo sancionador consistente en actos anticipados de precampaña o campaña, se deben actualizar los siguientes elementos<sup>8</sup>:

**a) Elemento personal.** Atiende al sujeto cuya posibilidad de infracción a la norma se encuentra latente

**b) Subjetivo.** Atañe a la finalidad buscada con la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña política, entendida como la presentación de una plataforma electoral y la promoción a un partido político o posicionamiento de un ciudadano para obtener una candidatura o un cargo de elección popular

---

<sup>8</sup> Véanse SUP-REP-150/2017.

**b) Temporal.** Las expresiones que se realicen deben ser antes de la etapa de precampaña o campaña electoral, según sea el caso.

61. De igual forma, se ha sostenido que basta con que uno de los referidos elementos se desvirtúe para que se tengan por no acreditados los actos anticipados de precampaña o campaña, en razón de que su concurrencia resulta indispensable para su actualización<sup>9</sup>.
62. En el caso concreto, se tiene que el siete de diciembre pasado, el actor denunció a José Antonio Meade Kuribreña y al PRI, por la supuesta comisión de actos anticipados de **precampaña**, a partir de la difusión de un video en la red social YouTube y la página electrónica del periódico “El Universal” desde el **veintisiete de noviembre** del año en curso, es decir, previo al inicio del periodo de precampaña del proceso electoral federal 2017-2018.
63. Asimismo, el actor solicitó como medida cautelar la suspensión de la difusión del referido video, pues buscaba impedir la difusión del citado material **antes del inicio de las precampañas**.
64. Ello, porque, desde su perspectiva, el contenido del video constituye propaganda de precampaña que se difundió previo al inicio de la etapa legal correspondiente.

---

<sup>9</sup> Véase SUP-REP-131/2017.

65. Ahora bien, es un hecho público y notorio para este órgano jurisdiccional que el periodo de precampañas del mencionado proceso electoral dio inicio el pasado catorce de diciembre del año en curso de conformidad con lo previsto por el artículo 15 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
66. En tales condiciones, se estima que resulta innecesario pronunciarse respecto a la determinación adoptada por la Comisión de Quejas, pues en este momento no existen causas que justifiquen de manera fundada dicha situación, ya que al haber dado inicio el periodo de precampaña es que no se actualiza el peligro en la demora, respecto a una posible afectación a los bienes jurídicamente protegidos por el tipo de infracción consistente en actos anticipados de precampaña.
67. Lo anterior, porque como se explicó, para determinar la necesidad del dictado de las medidas cautelares, el elemento temporal es particularmente relevante para valorar la probabilidad de un riesgo o daño evidente que las justifique.
68. Esto, porque la finalidad de las medidas cautelares se circunscribe en evitar la posible afectación a algún derecho de forma previa a la resolución de fondo y definitiva, por lo que si la conducta denunciada en el caso, lo constituye la difusión de materiales propios de la precampaña, antes de su inicio, el objetivo que hubiera tenido la medida cautelar dejó de existir con el inicio del periodo de precampañas.

69. En efecto, la suspensión de la difusión del material objeto de queja como medida precautoria tenía como propósito impedir la posible afectación a la equidad en el proceso interno de selección de candidatos del PRI, por difundirse de manera anticipada contenidos relacionados con esa etapa del proceso electoral, por lo que cualquier pronunciamiento al respecto deberá ser resuelto por la autoridad competente, al resolver el fondo del procedimiento especial sancionador.

Por lo expuesto y fundado, se

**RESUELVE:**

**ÚNICO.** Es **improcedente** la solicitud de adoptar medidas cautelares.

**NOTIFÍQUESE;** como corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron la Magistrada y los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con la ausencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA**

**MAGISTRADO**

**FELIPE ALFREDO FUENTES  
BARRERA**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**