

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-3/2018

**RECURRENTE:** PARTIDO DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

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

**MAGISTRADA PONENTE:** MÓNICA  
ARALÍ SOTO FREGOSO

**SECRETARIO:** JOSÉ ALFREDO  
GARCÍA SOLÍS

**Ciudad de México, a diez de enero de dos mil dieciocho.**

**S E N T E N C I A:**

En el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador señalado al rubro, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determina confirmar el acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, identificado con la clave ACQyD-INE-01/2018, mediante el cual, declara improcedente la medida cautelar solicitada por el Partido de la Revolución Democrática.

**A. ANTECEDENTES:**

Del escrito de la demanda y de las constancias del expediente se advierten los hechos siguientes:

**I. *Denuncia.*** El veintinueve de diciembre del dos mil diecisiete, el Partido de la Revolución Democrática (*en adelante: PRD*), por conducto de su representante ante el Consejo Distrital 01 del Instituto Nacional Electoral (*en adelante: INE*) en el Estado de Nayarit, presentó una queja contra Andrés Manuel López Obrador, Radio AMLO y el Partido Político Morena, por la difusión de propaganda electoral en la red social *Instagram*, que fue retomada en diversos medios de comunicación digital, lo cual, a decir del denunciante, se trata de actos anticipados de campaña, dado que la persona denunciada aparece como candidato a Presidente de la República.

En dicho escrito se solicitó el dictado de medidas cautelares y fue registrado como expediente UT/SCG/PE/PRD/JD01/NAY/218/PEF/57/2017.

**II. *Acuerdo ACQyD-INE-01/2018.*** El dos de enero de dos mil dieciocho, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE declaró la improcedencia de la medida cautelar solicitada por el PRD, al considerar que no se desprende, bajo la apariencia del buen derecho, algún pronunciamiento que pudiera actualizar de forma directa

e inequívoca actos anticipados de campaña, pues no se hace una solicitud de apoyo a persona o partido político, un llamamiento al voto a favor o en contra de alguien o la exposición de una plataforma electoral, o bien, que con su difusión se vulnere algún principio del proceso electoral federal en curso.

**III. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.** El tres de enero del año en curso, el representante del PRD, presentó ante el Consejo Distrital 01 del INE en el Estado de Nayarit, un escrito de demanda para controvertir el acuerdo ACQyD-INE-01/2018. Dicho escrito se recibió en la Oficialía Común del INE el cuatro del citado mes de enero.

**IV. Integración, registro y turno.** El cinco de enero del año en curso, se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Superior, el oficio INE-UT/STCQyD/03/2018, por medio del cual, el Secretario Técnico de la Comisión de Quejas y Denuncias, hizo llegar el medio de impugnación de referencia, así como copias certificadas del expediente UT/SCG/PE/PRD/JD01/NAY/218/PEF/57/2017, en el que consta la determinación impugnada. En la misma fecha, la Magistrada Presidenta integró el expediente SUP-REP-3/2018 y lo turnó a la Ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, para los efectos previstos en el artículo

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

**V. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora acordó radicar en su ponencia el expediente SUP-REP-3/2018; admitir el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador y, al advertir que el expediente se encontraba debidamente sustanciado, declaró cerrada la instrucción y ordenó la formulación del proyecto de sentencia que conforme a derecho corresponda.

## **B. RAZONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN**

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación<sup>1</sup>, por tratarse de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, cuya competencia para conocerlo y resolverlo le corresponde en forma exclusiva.

---

<sup>1</sup> Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción X, 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; así como 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.

**SEGUNDO. Procedencia.** El medio de impugnación reúne los requisitos establecidos en la normativa procesal aplicable, por las razones siguientes:

**I. Requisitos formales.** Se cumplen los requisitos formales previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>2</sup>, porque en el escrito de impugnación, la parte demandante: **1)** Precisa su nombre y el carácter con el que comparece; **2)** Identifica la resolución impugnada; **3)** Señala a la autoridad responsable; **4)** Narra los hechos en que sustenta su impugnación; **5)** Expresa conceptos de agravio y ofrece pruebas; y, **6)** Asienta su nombre y firma autógrafa.

**II. Oportunidad.** El recurso de revisión de que se trata se presentó dentro del plazo legal de cuarenta y ocho

---

<sup>2</sup> "**Artículo 9** [-] **1.** Los medios de impugnación deberán presentarse por escrito ante la autoridad u órgano partidista señalado como responsable del acto o resolución impugnado [...] y deberá cumplir con los requisitos siguientes: [-] **a)** Hacer constar el nombre del actor; [-] **b)** Señalar domicilio para recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir; [-] **c)** Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente; [-] **d)** Identificar el acto o resolución impugnado y al responsable del mismo; [-] **e)** Mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado, los preceptos presuntamente violados y, en su caso, las razones por las que se solicite la no aplicación de leyes sobre la materia electoral por estimarlas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [-] **f)** Ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación previstos en la presente ley; mencionar, en su caso, las que se habrán de aportar dentro de dichos plazos; y las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y éstas no le hubieren sido entregadas; y [-] **g)** Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del promovente."

horas establecido en el artículo 109, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de la Jurisprudencia 5/2015<sup>3</sup>; toda vez que la resolución impugnada se notificó a la parte recurrente el dos de enero de dos mil dieciocho, a las catorce horas con diez minutos<sup>4</sup>, y el medio de impugnación se presentó a las diez horas con nueve minutos del tres del citado mes de enero<sup>5</sup>.

Sin que sea obstáculo, que el escrito de impugnación se haya presentado ante el Consejo Distrital 01 del INE en el Estado de Nayarit, y que, con motivo de ello, la demanda se haya recibido en la Oficialía de Partes Común del INE a las "PM 7:13" del cuatro de enero. Lo anterior, en razón de que, al haberse notificado el acuerdo impugnado a la parte ahora recurrente, por la

---

<sup>3</sup> Consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, pp. 23 y 24., con el rubro: "MEDIDAS CAUTELARES. LOS ACTOS RELATIVOS A SU NEGATIVA O RESERVA SON IMPUGNABLES MEDIANTE RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, DENTRO DEL PLAZO DE CUARENTA Y OCHO HORAS".

<sup>4</sup> *Cfr.*: Copia certificada de la cédula de notificación personal, de dos de enero de dos mil dieciocho, en las que se deja constancia de que a las catorce horas con diez minutos de esa fecha, el Vocal Secretario de la Junta Distrital Ejecutiva 01 del Instituto Nacional Electoral en Nayarit, en apoyo a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del citado Instituto, notificó a Reynaldo Villegas Peña, representante del Partido de la Revolución Democrática, el acuerdo dictado por el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, que declara improcedentes las medidas cautelares de que se trata. Dicho documento se tiene a la vista en los folios 155 y 156 del expediente SUP-REP-3/2018.

<sup>5</sup> *Cfr.*: Acuse de recibo que se tiene a la vista en la página 16 del escrito del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, en el cual se deja constancia de su recepción el tres de enero de dos mil dieciocho, a las "10:09 horas AM", que se tiene a la vista en el expediente SUP-REP-3/2018.

autoridad ante la que se presentó el recurso de revisión de que se trata, el cómputo del plazo de impugnación se interrumpió, de conformidad con la Jurisprudencia 14/2011, que lleva por título: "PLAZO PARA LA PROMOCIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL. EL CÓMPUTO SE INTERRUMPE AL PRESENTAR LA DEMANDA ANTE LA AUTORIDAD DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL QUE EN AUXILIO NOTIFICÓ EL ACTO IMPUGNADO."<sup>6</sup>

**III. Legitimación y personería.** Se reconoce la legitimación del Partido de la Revolución Democrática, al comparecer como parte denunciada en el expediente UT/SCG/PE/PRD/JD01/NAY/218/PEF/57/2017, dentro del cual se dictó la determinación materia de controversia; y asimismo, la personería de Reynaldo Villegas Peña, como representante legítimo del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo Distrital 01 del INE en el Estado de Nayarit, de conformidad con lo expuesto en el informe circunstanciado rendido por el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Consultable en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, pp. 28 y 29.

<sup>7</sup> En el mencionado informe, se asienta: "*Atento a lo previsto por el artículo 18, párrafo 2, inciso a), de la Ley de Medios, me permito informar que Reynaldo Villegas Peña, signante del presente medio de impugnación, se ostenta como representante propietario del Partido de la Revolución Democrática, ante el 01 Consejo Distrital Electoral Federal del Instituto Nacional Electoral en Nayarit.*"

**IV. *Interés jurídico.*** La parte recurrente cuenta con interés jurídico para controvertir la resolución impugnada, por tratarse de la parte denunciante y ser a quien se le declaró la improcedencia de medidas cautelares previamente solicitadas.

**V. *Definitividad.*** Este requisito se colma, en razón de que la ley no prevé algún recurso o medio de impugnación que deba ser agotado previamente a la tramitación del recurso que ahora se resuelve.

**TERCERO. *Pretensión y causa de pedir.*** La pretensión final del PRD consiste en que se revoque el acuerdo que declaró improcedentes las medidas cautelares en el expediente UT/SCG/PE/PRD/JD01/NAY/218/PEF/57/2017.

La causa de pedir la sustenta en que la determinación impugnada es incongruente, ilegal e inexacta, y violatoria de los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y exhaustividad.

**CUARTO. *Estudio de fondo.***

**I. *Marco jurídico de los actos anticipados de campaña y las medidas cautelares.*** De conformidad con lo previsto en el artículo 3, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (*en adelante:*

*LGIPE*), los *actos anticipados de campaña* se definen como expresiones que se realizan 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 a favor o en contra de alguna precandidatura.

Por su parte, el artículo 227 de la *LGIPE* establece que la *precampaña electoral* es el conjunto de actividades que llevan a cabo los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.

El párrafo 3 del artículo invocado 227, dispone que *la propaganda de precampaña* es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante el periodo establecido por esa Ley Electoral y el que señale la convocatoria respectiva, difundan los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas.

Asimismo, el inciso a) del párrafo 1 del artículo 3 de la *LGIPE*, dispone que *los actos anticipados de campaña* consisten en expresiones que se realizan bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de

campañas, que contengan llamados expresos al voto a favor o en contra de alguna candidatura o partido político, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido.

En este sentido, el artículo 445, párrafo 1, inciso a), de la LGIPE, prevé como infracción de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, la realización de actos anticipados de precampaña y campaña; y el diverso 25, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos establece como obligación de éstos, conducir sus actividades, así como las de sus militantes y personas relacionadas con el desempeño de sus funciones, con sujeción a la ley y a los principios del estado democrático.

Ahora bien, en el tema de la realización de actos anticipados de precampaña, la Sala Superior ha sostenido que para su actualización se requiere la coexistencia de sus elementos, ya que basta con que uno de éstos se desvirtúe para que no se tengan por acreditados en razón de que su concurrencia resulta indispensable para su actualización.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Entre otros asuntos véanse las resoluciones SUP-RAP-15/2009 y acumulado, y SUP-RAP-191/2010, SUP-JRC-274/2010, SUP-REP-573/2015, SUP-REP-1/2016, SUP-REP-190/2016, SUP-REP-88/2017 y SUP-REP-161/2017.

Al respecto, la Sala Superior ha reconocido<sup>9</sup> que, para poder acreditar un acto anticipado de campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos:

**a. Un elemento personal:** que los realicen los partidos políticos, sus militantes, aspirantes, o precandidatos, y en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al sujeto o sujetos de que se trate.

**b. Un elemento subjetivo:** que una persona realice actos o cualquier tipo de expresión que revele la intención de llamar a votar o pedir apoyo a favor o en contra de cualquier persona o partido, para contender en un procedimiento interno, proceso electoral, o bien, que de dichas expresiones se advierta la finalidad de promover u obtener la postulación a una precandidatura, candidatura o cargo de elección popular, y

**c. Un elemento temporal:** que dichos actos o frases se realicen antes de la etapa procesal de precampaña o campaña electoral.

Cabe resaltar que esta Sala Superior sostuvo en la sentencia recaída al expediente SUP-JRC-194/2017, SUP-JRC-195/2017 Y SUP-JDC-484/2017 ACUMULADOS, que

---

<sup>9</sup> Véase la resolución dictada en el expediente SUP-JRC-228/2016.

para concluir que una expresión o mensaje actualiza un supuesto prohibido por la ley —en especial, el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña— la autoridad electoral competente debe verificar si la comunicación que se somete a su escrutinio, de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad: llama al voto en favor o en contra de una persona o partido; publicita plataformas electorales; o posiciona a alguien con el fin de que obtenga una candidatura.

Ello 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, y no de manera limitativa, 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 otro lado, conforme a lo dispuesto por el sistema jurídico, la Sala Superior ha sustentado<sup>10</sup> que las medidas cautelares en materia electoral constituyen un

---

<sup>10</sup> Véase Jurisprudencia 14/2015, cuyo rubro es: “MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.”, consultable en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, pp. 28 a 30.

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.

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.

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

En ese sentido, el Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, en los artículos 4, párrafo 2; 38, párrafos 1 y 3; y 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.

En ese contexto, este Tribunal ha considerado<sup>11</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*).

Por su parte, se debe tomar en cuenta el peligro en la demora (*periculum in mora*) consistente en la posible frustración de los derechos de la parte promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

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.

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

---

<sup>11</sup> Véase SUP-REP-16/2017, SUP-REP-13/2017, SUP-REP-12/2017, SUP-REP-4/2017, entre otros.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

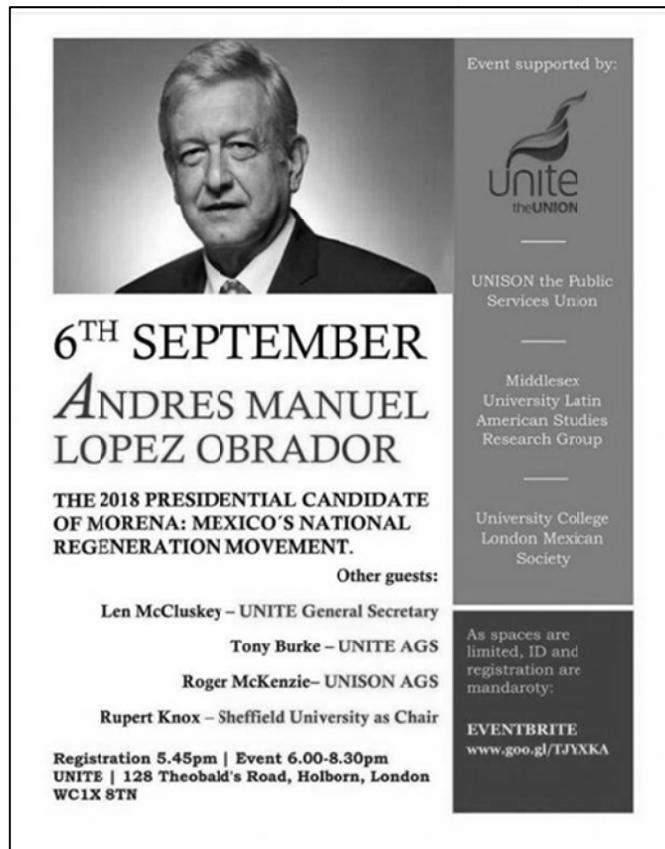
Cabe tener en cuenta que, como ya se expuso, las medidas cautelares tienen una función preventiva y tutelar, además de que se caracterizan por ser sumarias

debido a que se tramitan en plazos breves; en consecuencia, tratándose de publicidad o propaganda que se considere ilegal, para efecto de resolver respecto de la propuesta de medidas cautelares, bastará que se demuestre o existan indicios suficientes de su difusión sin que tengan que identificarse plenamente todos los sitios o medios en que se publiquen, ya que si *a partir del análisis del contenido de la publicidad, existen elementos que permitan a la autoridad administrativa electoral determinar su ilegalidad a través de un estudio bajo la apariencia del buen derecho*, ello es suficiente para proponer la suspensión o retiro de la misma, siempre que resulte una medida idónea, necesaria y proporcional<sup>12</sup>.

**II. Imagen y contenido del material denunciado.** En la página 22 del acuerdo ACQyD-INE-01/2018, se observa que la imagen del material denunciado es la siguiente:

---

<sup>12</sup> Lo anterior encuentra apoyo en la Tesis XXIV/2015, con título: "MEDIDAS CAUTELARES. CUANDO SE DENUNCIE PROPAGANDA EN MEDIOS DIVERSOS A RADIO Y TELEVISIÓN, BASTA QUE EXISTAN INDICIOS SUFICIENTES DE SU DIFUSIÓN, PARA QUE LA AUTORIDAD COMPETENTE PUEDA DECIDIR, DE MANERA PRELIMINAR, SI SE AJUSTAN O NO A LA NORMATIVA APLICABLE.", consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, pp. 52 y 53.



Asimismo, en el acuerdo impugnado se asienta:

“De lo anterior se advierte que es una foto digital de lo que parece ser un poster en el que se observa en la parte superior la foto de Andrés Manuel López Obrador. Luego se lee:

6 de septiembre  
Andrés Manuel López Obrador  
El candidato presidencial 2018 de MORENA: Movimiento de  
Regeneración Nacional de México  
otros invitados  
Lean McCluskey – UNITE Secretario General  
Tony Burke – UNITE Secretario General Adjunto  
Rupert Knox – Presidente de la Universidad de Sheffield  
Registro 5.45pm | Evento 6.00 a 8.30 pm  
UNITE | 128 Theobald’s Road, Holborn, London WC1X8TN

En la parte derecha del poster, se advierte, lo siguiente:

Evento patrocinado por UNITE de UNISON  
UNISON Sindicato de Servicios Públicos

[...]”

**III. Consideraciones de la autoridad responsable.** En la parte medular del acuerdo impugnado, la autoridad responsable, fundamentalmente, considera que:

- Bajo la apariencia del buen derecho, se trata de material alojado en Instagram, dentro de cuentas o perfiles creados por personas físicas y no de propaganda pagada.
- Cuando se trata de propaganda o publicidad contratada o pagada para que aparezca de manera espontánea en las redes sociales, se incluyen leyendas que así lo indican tales como "publicidad" o alguna similar, lo que no ocurre en el caso, porque se trata de contenidos, no contratados, alojados en cuentas o perfiles privados.
- Andrés Manuel López Obrador y el representante propietario del partido político Morena negaron la administración de la cuenta de Instagram *@radioamlo*.
- La Sala Superior ha señalado (SUP-RAP-97/2012) que las redes sociales son un medio de comunicación de carácter pasivo, toda vez que, en principio, sólo tienen acceso a ellas los usuarios que se encuentran registrados. De ahí que la colocación de contenidos en la red social, no provoca que se dé una difusión automática, ya que

para tener acceso a determinada página o perfil es necesario que, previamente, exista la intención clara de acceder, pues para consultar el perfil de un usuario, es necesario tomar la determinación adicional de formar parte de dicha red.

- Conforme a los tres elementos establecidos como parámetro por el Tribunal Electoral, se tiene que:
  - Elemento personal: Sí se cumple pues claramente se advierte el nombre e imagen de Andrés Manuel López Obrador.
  - Elemento temporal: Sí se cumple, pues la publicación del material denunciado se llevó a cabo el cinco de septiembre de dos mil diecisiete, es decir, previo al inicio del proceso electoral.
  - Elemento subjetivo: No se cumple, pues bajo la apariencia del buen derecho, no se advierte que la propaganda motivo de queja contenga manifestaciones explícitas o unívocas e inequívocas de apoyo o rechazo hacia una opción electoral (precandidato, candidato o partido político).
- Del análisis de la propaganda denunciada se advierte que se trata de una invitación patrocinada por una universidad del Reino Unido a un evento en el que

participó Andrés Manuel López Obrador, y que no se solicita de forma directa e inequívoca el voto a favor de los denunciados.

- La referencia a "candidato presidencial" con la que se presentó a Andrés Manuel López Obrador en el cartel objeto de análisis, no es suficiente para considerar, bajo la apariencia del buen derecho, que se está en presencia de actos anticipados de campaña, porque dicha mención debe verse a la luz del contexto y temporalidad que rodean la emisión del material.
- La palabra "candidato" se utilizó para darle relevancia al personaje político, sin que ello implique que se permita que la denominación "candidato" se utilice en la etapa de precampañas, pues tal denominación se debe utilizar hasta que la persona adquiera la calidad al obtener su registro.
- Bajo la apariencia del buen derecho y tomando en consideración las particularidades del caso, se concluye que la referencia a "candidato presidencial", no conduce a estimar que, en sede cautelar, de manera palmaria se actualizan los actos anticipados que denuncia el quejoso.
- En la resolución dictada en el expediente SUP-RAP-268/2012, se determinó que la información proveniente de páginas de internet es insuficiente para determinar la

realización de un acto anticipado de campaña, pues el ingreso a una dirección electrónica no ocurre de forma automática, al requerirse de una acción volitiva directa e indubitable que resulte del ánimo de cada usuario, a fin de poder consultar la información alojada en dicho medio.

- En la resolución recaída al expediente SUP-REP-146/2017, se expuso que una expresión o mensaje actualiza el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña, si la comunicación de que se trate, de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedades llama al voto en favor o en contra de una persona o partido político, lo que, en el presente caso, bajo la apariencia del buen derecho, no se advierte.
- Es improcedente la medida cautelar solicitada porque, además de que el material denunciado está alojado en cuentas de redes sociales, bajo la apariencia del buen derecho, del material denunciado no se advierte una evidente ilegalidad, o que, con su difusión se ponga en riesgo algún principio rector del proceso electoral federal.
- Existe una presunción de licitud de las publicaciones que se realicen, a menos que exista una prueba en contrario; sin embargo, de las constancias no se advierte que dichas publicaciones hayan sido contratadas para su

difusión, por lo que la presunción de licitud de la actividad periodística persiste.

- No hay base jurídica alguna para, en sede cautelar, ordenar bajar el contenido de dichas notas, porque del poster digital denunciado no se desprende, bajo la apariencia del buen derecho, algún pronunciamiento que pudiera actualizar de forma directa e inequívoca actos anticipados de campaña, pues no se hace una solicitud de apoyo a persona o partido político, un llamamiento al voto a favor o en contra de alguien o la exposición de una plataforma electoral, o bien, que con su difusión se vulnere algún principio del proceso electoral federal.
- La Sala Superior ha establecido (SUP-REP-138/2017) que, al analizar determinada conducta, con la finalidad de establecer si es posible el dictado de medidas cautelares, que impliquen la suspensión de la libre circulación de información e ideas, esto se debe hacer con un carácter de mayor libertad, esto es, privilegiando el derecho de la ciudadanía a recibir información, y solo en aquellos casos en los que sea evidente la posible transgresión a la ley se deberá suspender la difusión; por lo que, al no estar en presencia de un caso en el que evidentemente se cometa una infracción a la normativa electoral o a los principios rectores del proceso electoral,

se considera improcedente la adopción de medidas cautelares solicitadas.

**IV. Análisis de los planteamientos de la parte actora.** En su escrito de demanda se advierte que la parte recurrente formula agravios relacionados con las temáticas siguientes: 1) Interpretación errónea; y 2) Falta de exhaustividad. Por lo tanto, el estudio de los agravios que hace valer el PRD se realizará atendiendo ese orden.

### **1. Interpretación errónea.**

**a. Agravios.** En el escrito de demanda, el PRD aduce, en esencia, lo siguiente:

- La autoridad responsable interpreta de manera errónea el artículo 3, Punto 1, Inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al manifestar que el elemento subjetivo para acreditar los actos anticipados de campaña, no se cumple, porque no existe un llamado expreso al voto; sin embargo, no se comparte dicha determinación, porque la difusión no solo es en redes sociales, sino que es retomada por diversos medios de comunicación digital y que esto último no se trata de una cuestión volitiva para que sea conocido, sino que el denunciado se da a conocer a toda la ciudadanía en general, como el "*candidato*

*presidencial" de Movimiento Regeneración Nacional para el Proceso Electoral Federal 2017-2018" .*

- La responsable no es exhausta en su determinación y a la postre estaría también vulnerando el principio electoral de objetividad, ya que la exposición de la propaganda controvertida se realiza a nivel federal e internacional por medio de los diarios digitales, transgrediéndose la normativa electoral federal vigente.
- Es inexacta interpretación realizada, al no apearse a los criterios de interpretación establecidos en el artículo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, puesto que de conformidad con el artículo 3, párrafo 1, inciso a), de la LGIPE, los actos anticipados de precampaña obedecen a "*las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad...*", y en el caso se configuran los llamados expresos al voto a favor de un "candidato".
- Aun cuando el promocional "proselitista" está en lengua inglesa, del contenido que muestra la autoridad responsable, se describe que a Andrés Manuel López Obrador se le ostentó como "*candidato presidencial*" de Morena en 2018, lo cual es una clara referencia hacia el Proceso Electoral Federal en curso, y que el propio denunciado consintió, pues en el propio cartel publicitario que se difundió en *Instagram*, se observa que

se compartió en perfil del precandidato y que a la fecha ahí continúa.

- Al aludirse el nombre del denunciado, la intención y el objetivo de la promoción personalizada va encaminada a que el electorado mexicano en el exterior, lo ubique entre los demás que tienen el mismo interés del denunciado, de promoverse electoralmente.

#### **b. Decisión**

Son **infundados** e **inoperantes** los agravios de referencia, por las razones siguientes:

No asiste la razón al recurrente, cuando sostiene que de conformidad con el artículo 3, párrafo 1, inciso a), de la LGIPE, los actos anticipados de precampaña obedecen a "*las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad...*", y que se configuran los llamados expresos al voto a favor de un "candidato".

Al respecto, el mencionado precepto señala que por *actos anticipados de campaña* se entiende a:

"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.”

En este sentido, del análisis preliminar del contenido del material denunciado, así como de la traducción ofertada por la autoridad electoral, que han sido reproducidos con antelación en el apartado “II. *Imagen y contenido del material denunciado*”, no se observa de manera expresa, clara e inequívoca, algún llamamiento expreso al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido político, ni tampoco expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en algún proceso electoral.

Como bien lo sostuvo la Comisión de Quejas y Denuncias en el acuerdo impugnado, en el caso concreto, no podría tenerse por colmado –en sede cautelar y bajo la apariencia del buen derecho–, el *elemento subjetivo* del tipo sancionador de actos anticipados de campaña o precampaña, a partir de un examen preliminar del material denunciado, pues de la propaganda denunciada sólo se advierte la invitación a un evento convocado el seis de septiembre del año pasado, en Londres.

Por otro lado, en lo concerniente a las manifestaciones de la parte recurrente, en las que alega que la difusión no sólo se hizo en redes sociales, pues se difundió en medios de comunicación digital, a toda la ciudadanía en general, al “*candidato presidencial*” de *Movimiento Regeneración Nacional para el Proceso Electoral Federal 2017-2018*”, y

que la exposición de la propaganda controvertida se realiza a nivel federal e internacional; así como la "*intención y el objetivo de la promoción personalizada*" que son invocados por la parte recurrente, constituyen temas cuyo estudio debe realizarse en el fondo, en razón de que la definición sobre la veracidad de las afirmaciones que se realizan en el caso, necesariamente requiere del desahogo del procedimiento especial sancionador, así como de la valoración de los medios de prueba respectivos, lo cual es una actividad propia del fondo del asunto, y no del análisis preliminar que se realiza al emitir las medidas cautelares. De ahí la inoperancia de los agravios.

## **2. Falta de exhaustividad**

**a. Agravios.** En el escrito de impugnación, el PRD hace valer lo siguiente:

- Se inobserva el debido proceso, porque no se emplaza o requiere a la emisora por internet Radio AMLO, para efectos de que se manifieste al respecto y se tenga certeza de la intención, así como de saber si existió alguna transmisión por alguno de sus canales o dentro de su programación, y al omitir la autoridad administrativa electoral responsable hacer un requerimiento de información a dicho medio, se deja al instituto denunciante en total estado de indefensión.

- La responsable sólo señala que las notas periodísticas se realizan en ejercicio de la libertad de expresión, pero no investiga exhaustivamente a la persona o personas físicas o morales que se encargaron de crear el promocional proselitista controvertido, y mucho menos, a solicitar información a los medios de comunicación que difundieron la propaganda denunciada, para tener certeza de la pretensión, pues al momento se desconoce si fue con fines informativos, netamente periodísticos o si existió contraprestación alguna para hacerlo, pues esta promoción también se expuso en el perfil de *Instagram* del hoy precandidato denunciado.
- La autoridad responsable no contempla que en el Procedimiento Especial Sancionador, ella debe recabar las pruebas necesarias para su resolución, pues aun cuando la carga probatoria recae sobre el denunciante, la propia autoridad electoral está facultada para allegarse de éstas, conforme al criterio siguiente: "PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN."
- La responsable debió valorar fehacientemente los medios probatorios que el hoy recurrente ofertó, así como los indicios, lo que no sucedió, vulnerándose el principio de exhaustividad, pues se aportaron elementos que constatan la existencia de la infracción, la fecha en

que sucedió, y se acredita la promoción personalizada de un aspirante, que se ostentó como candidato.

- La misma autoridad administrativa electoral, al no haberse allegado de los medios de convicción necesarios para estimar la existencia o no de la infracción denunciada, vulneró el marco legal electoral federal, pues, debió requerir a los involucrados, para que: 1. Manifestaran quién creó la propaganda denunciada; y 2. Con qué fin se difundió en diferentes medios; elementos que en ningún momento se suman al expediente, y los cuales robustecerán lo planteado por el denunciante en la narración de los hechos denunciados.

#### **b. Decisión**

Se consideran **inoperantes** los motivos de disenso, en razón de que la temática que abordan constituyen la materia del estudio de fondo de procedimiento especial sancionador, como enseguida se expone:

Si bien, en el acuerdo impugnado ACQyD-INE-01/2018, específicamente, del antecedente identificado como "II. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y MEDIDA CAUTELAR, ASÍ COMO INVESTIGACIÓN PRELIMINAR", se observa que la denunciada "Radio AMLO" no fue emplazada, tal situación no constituye un tema que pueda ventilarse en el presente medio de impugnación, pues el objeto de estudio del recurso de revisión del procedimiento

especial sancionador que se analiza lo es el acuerdo que declara la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por el PRD, por lo que en ese sentido, los efectos de la presente determinación serían en el sentido de confirmar, modificar o revocar dicho acuerdo.

Cabe señalar que, desde la perspectiva de un análisis cautelar, el requerimiento de información a Radio AMLO no permitiría subsanar el elemento subjetivo para tener por acreditado el acto anticipado de campaña.

Por otro lado, lo señalado por el PRD, relacionado con la investigación exhaustiva de la o las personas físicas o morales que se encargaron de crear el promocional controvertido, así como la solicitud de información a los medios que difundieron el material denunciado, la propaganda denunciada, constituyen temas que deben abordarse al estudiar el fondo de la queja. Lo anterior deriva de que, desde la perspectiva de la parte actora, dichos medios de prueba permitirán tener certeza de la pretensión, esto es, si fue con fines informativos, netamente periodísticos o si existió contraprestación alguna para hacerlo; sin embargo, estos aspectos que escapan del estudio preliminar que se hace para la concesión o negación de medidas cautelares.

Finalmente, la inoperancia de los argumentos de la parte demandante, en los que sostiene que la autoridad responsable también debe recabar las pruebas necesarias para su resolución, y que debió valorar fehacientemente los

medios probatorios que el recurrente ofertó; deriva de que, en el presente caso, de ningún modo la parte actora expone en qué medida, el allegamiento y estudio de pruebas permitiría desvirtuar el hecho de que promocional denunciado no contiene alguna expresión dirigida a algún llamamiento expreso al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido político, y además, que su contenido se relaciona con un evento académico.

Por lo tanto, al haberse calificado como infundados e inoperantes los agravios examinados, de conformidad con lo previsto en el artículo 110, párrafo 1, en relación con el diverso 47, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ha lugar a confirmar el acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, identificado con la clave ACQyD-INE-01/2018, mediante el cual, declara improcedente la medida cautelar solicitada por el PRD.

Por lo expuesto y fundado, se

**RESUELVE:**

**ÚNICO.** Se confirma, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo impugnado.

**NOTIFÍQUESE** como corresponda.

Así, por unanimidad de votos lo acordaron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada Presidenta Janine M. Otálora Malassis y el Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, actuando como Presidente por Ministerio de Ley, el Magistrado Indalfer Infante Gonzales, ante la Secretaria General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE  
POR MINISTERIO DE LEY**

**INDALFER INFANTE GONZALES**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MÓNICA ARALÍ  
SOTO FREGOSO**

**JOSÉ LUIS  
VARGAS VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO