



Tribunal Electoral de
Veracruz

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: RAP 22/2016.

ACTOR: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

AUTORIDAD RESPONSABLE: COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL DEL ESTADO DE VERACRUZ.

MAGISTRADO PONENTE: ROBERTO EDUARDO SIGALA AGUILAR.

Xalapa-Enríquez, Veracruz, a veintinueve de febrero de dos mil dieciséis.

VISTOS, para resolver los autos del expediente indicado al rubro, integrado con motivo del recurso de apelación promovido por Lauro Hugo López Zumaya, quien se ostenta como representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Organismo Público Local Electoral de Veracruz (en lo sucesivo OPLE), en contra del Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del OPLE, mediante el cual se aprueba el proyecto relativo a las medidas cautelares del cuaderno auxiliar número CG/SE/CAMC/PAN/002/2016 dentro del número de expediente formado con motivo del procedimiento especial sancionador CG/SE/PES/PAN/008/2016 y,

RESULTANDO

- I. **Antecedentes.** Del escrito inicial de demanda del presente recurso y demás constancias que obran en autos, se desprende en lo que interesa, lo siguiente:

a) **Denuncia.** El diez de febrero de dos mil dieciséis, el representante propietario del Partido Acción Nacional ante la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral (en lo sucesivo Junta Local e INE) presentó queja en contra de Héctor Yunes Landa y el Partido Revolucionario Institucional por la presunta comisión de actos anticipados de campaña, consistente en la transmisión de promocionales en radio y televisión (spots), en los que supuestamente se promueve su candidatura a Gobernador del Estado de Veracruz.

b) **Tramite.** El mismo día de la presentación de la queja, el Vocal Ejecutivo de la citada Junta Local, mediante oficio número INE-JLE-VER/0230/2016 de esa fecha, remitió al Consejero Presidente del OLPE, el escrito de referencia, mismo que fue radicado como Procedimiento Especial Sancionador con el número de expediente CG/SE/PES/PAN/008/2016.

c) **Acuerdo impugnado.** El quince de febrero siguiente la Comisión de Quejas y Denuncias del OPLE, llevó acabo la sesión extraordinaria, en la cual aprobó el proyecto relativo a **no ha lugar** a las medidas cautelares solicitadas por el Partido Acción Nacional dentro del cuaderno auxiliar de medidas cautelares CG/SE/CAMC/PAN/002/2016, formado con motivo del procedimiento especial sancionador CG/SE/PES/PAN/008/2016.

II. Recurso de Apelación.

a. **Presentación.** El veintidós de febrero siguiente, la parte actora promovió medio de impugnación ante la autoridad señalada como responsable a fin de impugnar Acuerdo de la



Tribunal Electoral de
Veracruz

Comisión de Quejas y Denuncias del OPLE, antes referido.

- b. **Publicidad.** En términos de los plazos previstos por el artículo 366 del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la autoridad señalada como responsable realizó la publicación del medio de impugnación.

- c. **Integración del expediente y turno a ponencia.** El veintiséis de febrero del año que se cursa, se recibió en la Oficialía de Partes de este órgano colegiado, las constancias relativas al recurso de apelación; y por auto de misma fecha, el Presidente ordenó integrar el **expediente RAP 22/2016**, y turnarlo a su ponencia.

- d. **Admisión, radicación y cierre de instrucción.** Por acuerdo de veintinueve de febrero de dos mil dieciséis, se admitió el recurso y se citó a las partes a la sesión pública prevista en el artículo 372 del Código Electoral, a efecto de someter a discusión, y en su caso, aprobación el presente proyecto de resolución, lo que ahora se hace con base en las siguientes:

CONSIDERACIONES

PRIMERO. Competencia. El Tribunal Electoral del Estado de Veracruz es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 66, Apartado B, de la Constitución Política de la entidad; 348, 349, fracción I, inciso b); 351, 369, y 381, párrafos primero, y segundo del

Código Electoral para el Estado de Veracruz¹; por tratarse de un recurso de apelación, promovido por un partido político.

SEGUNDO. Procedencia del recurso de apelación. El presente recurso de apelación es procedente, en términos del artículo 351 del Código Electoral, por las razones siguientes.

El artículo 116, fracción IV, inciso I) de la Constitución federal prevé el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

En ese sentido, la Constitución local dispone en su artículo 66, que para garantizar que los actos y resoluciones en materia electoral se sujeten invariablemente al principio de legalidad, se establecerá un sistema de medios de impugnación de los cuales conocerán, en los términos que señala la Ley, el Instituto Veracruzano y el Tribunal Electoral del Estado de Veracruz.

Con base en lo anterior, es dable establecer que para garantizar el acceso a la jurisdicción estatal a todas las personas, es necesaria la existencia de un sistema de medios de impugnación completo e integral, para que todos los actos y resoluciones electorales se ajusten al principio de legalidad.

De tal suerte, que cuando en la legislación electoral local no se haya previsto un medio de impugnación para controvertir determinados actos de naturaleza electoral, tal circunstancia no puede constituir un obstáculo para hacer efectivo el derecho humano de acceso a la

¹ En lo subsecuente Código Electoral.



Tribunal Electoral de
Veracruz

justicia, que debe asegurar el sistema de medios de impugnación ordenado por la Constitución federal y local.

Ahora bien, para demostrar que el recurso de apelación procede contra actos o resoluciones de la Comisión de Quejas y Denuncias del OPLEV, es conveniente señalar que el sistema jurídico mexicano debe entenderse como una unidad, por lo cual las normas constitucionales y legales no deben interpretarse de manera aislada sino en su conjunto, a fin de desentrañar su verdadero sentido.

Por su parte, el numeral 351 del Código Electoral, establece que el recurso de apelación procede únicamente contra actos o resoluciones del Consejo General.

En ese entendido, se advierte que no prevé el supuesto de actos o resoluciones emitidos por la Comisión de Quejas y Denuncias del OPLEV.

Sin embargo, constituye un deber constitucional para las entidades federativas, establecer un recurso idóneo mediante el cual los actos y resoluciones en materia electoral se sujeten al principio de legalidad.

Por lo que, aun cuando el artículo 351 del Código Electoral no prevea en su literalidad la procedencia del recurso de apelación contra actos o resoluciones de la Comisión de Quejas y Denuncias, lo cierto es que dicho supuesto debe incluirse en tal precepto legal, pues se trata de actos o resoluciones de naturaleza electoral, dictadas por un organismo público local electoral que interviene en el proceso comicial.

En consecuencia, de una interpretación conforme de los artículos 116, fracción IV, inciso I) de la Constitución federal, 66 de la Constitución local y 351 del Código Electoral, a fin de garantizar el acceso a la justicia en materia electoral, el último precepto legal debe interpretarse en el sentido de que el recurso de apelación también procede contra los actos y resoluciones de la Comisión de Quejas y Denuncias del OPLEV.

TERCERO. Requisitos de procedencia. Este órgano jurisdiccional considera que en el caso, se encuentran satisfechos los requisitos previstos en los artículos 356 fracción I, 358 párrafo tercero, 362 fracción I, 364 y 366 del Código comicial, del recurso que nos ocupa, como a continuación se expone.

1. Forma. En la especie se actualiza tal elemento, en virtud que el medio de impugnación fue presentado por escrito, se identificó el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos que sustentan su impugnación, y del propio escrito se derivan los conceptos de agravio que en concepto del partido político actor, le ocasiona el acto impugnado, se ofrecen pruebas; finalmente, consta el nombre y firma autógrafa del representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del OPLE.

2. Oportunidad. Se satisface este requisito, toda vez que conforme al escrito de demanda, la materia de impugnación consistió en el Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del OPLE, mediante el cual se aprueba el proyecto relativo a las medidas cautelares del expediente CG/SE/CAMC/PAN/002/2016, formado dentro del procedimiento especial sancionador número CG/SE/PES/PAN/008/2016 de fecha quince de febrero del año en



Tribunal Electoral de
Veracruz

curso, mismo que a decir del recurrente le fue notificado el dieciocho de febrero siguiente, habiéndose interpuesto el recurso de mérito, el posterior día veintidós del citado mes y año, por tanto es inconcuso que el recurso en mención se presentó dentro del plazo de cuatro días establecido en el numeral 358, párrafo tercero, del Código Electoral de esta entidad federativa, tomando en cuenta que durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles.

3. Legitimación. El recurso de apelación fue promovido por parte legítima, conforme a lo previsto por el artículo 356, fracción I del Código de la materia, pues corresponde instaurarlo exclusivamente a los partidos políticos; en la especie, quien promueve es el Partido Acción Nacional, razón por la cual se considera que dicho partido político se encuentra legitimado para instar el recurso de mérito.

4. Personería. Por cuanto hace a la personería del ciudadano que promueve el recurso que nos ocupa, también se satisface dicho requisito, en términos de lo dispuesto en el numeral 357, fracción I de la ley sustantiva de la materia, en razón de que Lauro Hugo López Zumaya, es representante propietario del Partido Acción Nacional, ante el OPLE.

Sustenta lo anterior, el reconocimiento que hace la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado, respecto del carácter con el que se ostenta el representante en mención.

5. Interés jurídico. El actor cuenta con ello, toda vez que, en su concepto, el acto impugnado vulnera sus derechos en el desarrollo del proceso electoral en curso; de ahí que se considere que cuentan con potestad para hacer valer la posible afectación de un derecho.

6. Definitividad. Se cumple con este supuesto, en virtud de que no existe un medio de impugnación previo al presente recurso, que tuviera que agotar el hoy promovente.

En tales condiciones, como se anticipó, resulta procedente entrar al estudio de la controversia planteada.

CUARTO. Estudio sobre la competencia de la responsable.

Del artículo 16 Constitucional se desprende que las personas únicamente podrán ser objeto de actos de molestia por autoridades competentes, que emitan un mandamiento por escrito que esté debidamente fundado y motivado, lo que de no ser satisfecho no puede afectar válidamente los derechos de los gobernados.

De esta forma, la actuación de los órganos del Estado debe encontrarse prevista expresamente en la ley, es decir, el gobernado sólo tiene la obligación de soportar los efectos de un acto de autoridad cuando lo haya dictado en ejercicio de las atribuciones.

Asimismo, la debida fundamentación y motivación a que alude el precepto constitucional en cita, también significa que las autoridades precisen y justifiquen los artículos que son aplicables respecto de su competencia, a fin de que los gobernados tengan certidumbre de que el órgano estatal está facultado para dictarlo.

Así, para considerar que un acto es válido para generar molestia a un gobernado, es indispensable que la autoridad precise no sólo por qué afecta un derecho del gobernado, sino también que justifique cuáles son los artículos y razones que lo facultan para ello.



Tribunal Electoral de
Veracruz

Lo anterior, porque nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de **autoridad competente** que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Ahora bien, el incumplimiento a lo ordenado por el precepto constitucional citado se puede dar cuando exista una indebida fundamentación y motivación de la competencia de la autoridad, la que puede actualizarse si en el acto controvertido se citan preceptos legales, pero éstos son inaplicables al caso particular, o se dan razones que no se ajustan a los presupuestos de la norma citada como fundamento.

Por tanto, la indebida fundamentación y motivación de la competencia de la autoridad responsable, incide directamente en la validez del acto, porque esa peculiaridad impide que el juzgador se pueda pronunciar, mediante un pronunciamiento del fondo de la controversia, sobre la validez de los efectos jurídicos que se originaron con el acto de molestia

Al respecto, resulta aplicable la tesis 2ª. CXCVI/2001, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO.**

En este orden de ideas, cuando un juzgador advierta que el acto impugnado fue emitido por una autoridad incompetente, o es fruto de otro que contiene este vicio, deberá declarar nulos sus efectos jurídicos.

Ahora bien, a la luz de la jurisprudencia 1/2013, emitida por la Sala Superior, de rubro “**COMPETENCIA SU ESTUDIO RESPECTO DE LA**

AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”, se desprende que la competencia que tiene la autoridad que emitió el acto impugnado, deberá analizarse de manera oficiosa.

En consecuencia, aunque no exista un concepto de agravio relacionado con tal incompetencia, este Tribunal debe examinar de oficio las facultades del órgano emisor del acto impugnado, por ser una cuestión de orden público.

En este sentido, la materia de pronunciamiento, en primer lugar, consiste en resolver si la Comisión de Quejas y Denuncias del OPLEV actuó dentro del ámbito de sus atribuciones legales y reglamentarias.

I. Competencia de la administración de tiempos en radio y televisión

En el artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado A Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que el Instituto Nacional Electoral² será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales.

Del mismo artículo en su Apartado D, se desprende que el INE, tendrá la competencia para imponer medidas cautelares dentro de los procedimientos sancionadores, entre otras, **la suspensión o cancelación de la difusión de material en radio o televisión.**

² En adelante INE.



Tribunal Electoral de
Veracruz

El artículo 30, numeral 1, inciso h), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,³ establece que será uno de los fines del INE, fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.

El artículo 162 de la LEGIPE, enumera a las autoridades mediante las cuales el INE ejercerá sus facultades en materia de radio y televisión, siendo las siguientes:

- a) El Consejo General;
- b) La Junta General Ejecutiva;
- c) La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos;
- d) El Comité de Radio y Televisión;
- e) La Comisión de Quejas y Denuncias,
- f) Los vocales ejecutivos y juntas ejecutivas en los órganos desconcentrados, locales y distritales, que tendrán funciones auxiliares en esta materia.

Asimismo, el artículo 4 del Reglamento de Radio y Televisión del INE, establece que el mencionado instituto es la única autoridad facultada para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión, y que ejercerá las facultades en materia de radio y televisión que le otorgan la Constitución Federal, la LEGIPE, el Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, y el propio ordenamiento, por medio de los órganos enlistados en el párrafo que antecede.

³ En adelante LEGIPE.

De esta manera, es claro que en relación a la administración de los tiempos de radio y televisión en materia electoral, la única autoridad competente es el INE, y dicha competencia se distribuye entre sus órganos centrales, desconcentrados, de dirección, así como la Comisión de Quejas y Denuncias del propio Instituto; sin que se adviertan facultades relativas a la administración para los Organismos Públicos Locales Electorales.

II. Competencia para conocer y resolver procedimientos sancionadores, así como de medidas cautelares en radio y televisión

El artículo 41, en su base III, apartado D, de la Constitución Federal, reconoce al INE la facultad para instaurar procedimientos, investigar las infracciones conforme a lo dispuesto en dicha base e integrar el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, **le es conferida al INE la facultad de dictar medidas cautelares relativas a la suspensión de material difundido en radio o televisión.**

Por su parte, el artículo 116 de la norma fundamental dispone que las leyes de los Estados en materia electoral deberán garantizar que los partidos políticos accedan a la radio y televisión de conformidad con lo establecido en la base III del artículo 41 constitucional y les corresponderá **fijar las reglas para las precampañas y campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan.**



Tribunal Electoral de
Veracruz

Ahora bien, en la LEGIPE se establecieron las bases generales de los procedimientos especiales sancionadores, para el ámbito federal y local.

Así, en el artículo 440 de la citada ley se dispuso que las leyes electorales locales deberán considerar las reglas para los procedimientos sancionadores: la clasificación en especial y ordinario, la descripción de los sujetos y conductas sancionables, las reglas de tramitación, así como el procedimiento de dictaminación y remisión al Tribunal Electoral, para su resolución tanto a nivel federal como local, entre otros aspectos.

De lo anterior se observa que existen facultades para conocer y sancionar por faltas en el ámbito electoral, tanto para autoridades electorales locales como federales. Empero, de la redacción del texto constitucional, se desprende que **lo relativo a la base III de la carta magna, será de conocimiento exclusivo del INE y la Sala Especializada.**

Ahora bien, en relación a los procedimientos sancionadores, mediante la jurisprudencia 25/2010, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁴ determinó que en tratándose de una presunta transgresión a normas electorales cuyo medio comisivo sea la radio o la televisión, serán competentes para conocer y resolver las autoridades federales⁵ de manera exclusiva sobre las siguientes infracciones:

- Contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión por los partidos políticos, por sí o por terceras

⁴ En lo subsecuente Sala Superior.

⁵ En el momento de emitirse el criterio se entendía al Instituto Federal Electoral y a raíz de la reforma debe comprenderse al INE y a la Sala Especializada del Poder Judicial de la Federación.

personas, físicas o morales; infracción a las pautas y tiempos de acceso a radio y televisión;

- Difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que calumnien a las personas⁶, y
- Difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental de los poderes federales, estatales, de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público.

En dicha jurisprudencia la máxima autoridad de la materia estableció que en **el supuesto de violaciones a leyes locales** durante los procesos electorales respectivos, por el contenido de la propaganda difundida en cualquier medio, distintas a las anteriores, **la autoridad administrativa electoral local es competente para conocer del procedimiento sancionador** y, en su caso, **imponer la sanción** correspondiente; en estos supuestos, la autoridad administrativa federal, a través de la Comisión de Quejas y Denuncias, **se coordina con la autoridad local exclusivamente para conocer y resolver sobre la petición de medidas cautelares, en cuanto a la transmisión de propaganda en radio y televisión.**

En este orden, el numeral 30 incisos e) y h) de la LEGIPE, dispone que en materia de administración de tiempo de radio y televisión fungirá como autoridad única el INE, **ejerciendo las funciones que la Constitución establece para los procesos electorales locales.**

Por su parte, el artículo 104 del citado ordenamiento, establece las atribuciones que tendrán los organismos públicos electorales

⁶ Debe resaltarse que si bien en la jurisprudencia 25/2010 se hace referencia a la propaganda denigratoria a instituciones y partidos políticos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas, relativa a la legislación electoral de Veracruz, declaró la invalidez de preceptos que contemplaban esta restricción, derivado de la reforma constitucional en materia político-electoral de 2014.



Tribunal Electoral de
Veracruz

locales, disponiendo que además de las enlistadas en dicho precepto, **les corresponderán aquellas que no se encuentren reservadas al INE**, que se establezcan en la legislación local correspondiente.

Ahora bien, como se ha señalado, en la Constitución y la ley, se encuentra reconocida de manera expresa al INE la facultad de dictar medidas cautelares en materia de radio y televisión; lo que comprende a aquellas conductas que sean del conocimiento tanto de los órganos federales como locales; por tanto, estamos ante el supuesto de una facultad reservada de manera exclusiva a la autoridad administrativa federal.

Al respecto, es aplicable la **Jurisprudencia 23/2010**, de rubro: **“MEDIDAS CAUTELARES EN ELECCIONES LOCALES. CORRESPONDE DETERMINARLAS AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, TRATÁNDOSE DE PROPAGANDA DIFUNDIDA EN RADIO Y TELEVISIÓN”**.

En dicho criterio jurisprudencial, es posible concluir que cuando se esté en la hipótesis de violación a leyes de las entidades federativas en el desarrollo de procesos electorales de las mismas, se deberá actuar de la siguiente manera:

1. El INE en ejercicio de sus atribuciones, a través de la Comisión de Quejas y Denuncias, colabora con la autoridad local exclusivamente para ordenar la suspensión de la transmisión de propaganda.
2. Las autoridades electorales local y federal deberán actuar en un contexto de coordinación administrativa, con pleno

respeto de sus ámbitos competenciales para darle funcionalidad al sistema.

3. Corresponderá a las autoridades electorales locales la instauración de un procedimiento sancionador, quienes determinarán –conforme a su competencia- sobre la existencia de una falta administrativa y la imposición de la sanción correspondiente.

De lo anterior es válido concluir que, por una parte, existen infracciones cuyo conocimiento es de competencia exclusiva de las autoridades administrativas federales, derivadas de la vulneración al artículo 41, base III, de la Constitución Federal.

De la propia constitución se advierte que el conocimiento y resolución sobre infracciones respecto de las normas de precampaña y campaña es de competencia de las autoridades electorales locales.

Asimismo, que **en todos los casos** –durante procesos electorales locales o federales-, **la determinación sobre la suspensión de propaganda en radio o televisión corresponde al INE**, a través de la Comisión de Quejas y Denuncias.

III. De la coordinación de entre las autoridades electorales

El artículo 471 de la LEGIPE, establece que cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión en las entidades federativas, la autoridad electoral administrativa competente presentará la denuncia ante el Instituto.



Tribunal Electoral de
Veracruz

A su vez, el artículo 38, numeral 5 del Reglamento de Quejas y Denuncias del OPLEV, se establece que cuando la solicitud tenga por objeto hechos relacionados con radio y televisión, se dará vista de manera inmediata a la Unidad Técnica del INE, para que realice lo procedente de conformidad con sus atribuciones.

Por su parte del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, en su artículo 43, establece lo que a continuación se transcribe:

“Artículo 43

De las medidas cautelares, tratándose de propaganda en radio y televisión, en asuntos de competencia exclusiva de los Organismos Públicos Locales.

1. Tratándose de procesos electorales de las entidades federativas, en los que la autoridad electoral local haya dado inicio al procedimiento sancionador por violaciones a una norma electoral local, si advierte la necesidad de adoptar una medida cautelar en materia de radio o televisión, remitirá su solicitud a la Unidad Técnica del Instituto.

2. Si la queja o denuncia y/o solicitud de medidas cautelares sea presentada directamente al Instituto, la Unidad Técnica la remitirá de inmediato al órgano electoral local correspondiente para los efectos del párrafo anterior.

...

4. La solicitud de medidas cautelares deberá contener los siguientes requisitos:

...

5. La solicitud de la autoridad electoral local, deberá contener una valoración de los contenidos de los materiales denunciados a la luz de la legislación local presuntamente violada, en términos del párrafo 2 del artículo 40 de este Reglamento. **Valoración que no será vinculante.**

...

7. Realizado lo anterior, el Secretario integrará todas las actuaciones al cuadernillo respectivo, mismo que remitirá en original a la autoridad electoral local, previa formación de una copia certificada para archivo.

8. En Instituto podrá celebrar convenios de colaboración con los Órganos Públicos Locales, para garantizar la expedita atención de las solicitudes de medidas cautelares, y que las autoridades electorales locales cuenten con elementos suficientes para determinar su adopción.”

Así, de una interpretación sistemática y funcional, es dable concluir que si bien el artículo 43 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE establece que cuando en el desarrollo de los procesos electorales de las entidades federativas se advierte la necesidad de adoptar una medida cautelar por presuntas violaciones al orden

jurídico local, si **la autoridad administrativa local advierte la necesidad de adoptar una medida cautelar en materia de radio o televisión, remitirá su solicitud a la Unidad Técnica del Instituto.**

Esto no puede interpretarse de manera aislada; toda vez que, **es la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral la única autoridad que puede decidir sobre la adopción de medidas cautelares;** y de esta forma, lo que el citado reglamento refiere es para los casos en que de manera oficiosa el Organismo Público Local Electoral estime que existe la necesidad de adoptar una medida cautelar, lo que no ocurre cuando se presente una petición expresa del denunciante.

Lo anterior, porque si se reconociera la facultad a los organismos públicos electorales locales, de que llevaran a cabo un análisis de la solicitud de una medida provisional en materia de radio y televisión, y dicho organismo estimara que es improcedente la misma, y **se omite remitir la petición del denunciante al INE, se estaría invadiendo el ámbito de atribuciones de la autoridad** a quien constitucionalmente le fue conferida la **facultad de decidir** sobre el dictado de dichas medidas.⁷

La afirmación anterior puede ser corroborada, al advertir lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 43 del reglamento en cita; el cual señala que la solicitud de una medida cautelar que lleve a cabo una autoridad administrativa local, deberá contener una valoración de los contenidos de los materiales denunciados a la luz de la legislación local presuntamente violada, **lo que no será vinculante.**

⁷ Al respecto, es aplicable *mutatis mutandi* la jurisprudencia 7/2012, de rubro: "MEDIDAS CAUTELARES. EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CARECE DE ATRIBUCIONES PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA, EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR", emitida por la Sala Superior.



Tribunal Electoral de
Veracruz

Así, se reafirma la interpretación de que cuando un **organismo local realice directamente la solicitud** de una medida cautelar -cuando no exista una petición del denunciante-, valorará el contenido del material, empero, **esto no tendrá algún efecto vinculante**, pues es al INE a quien corresponde la determinación correspondiente.

Por otra parte, no pasa inadvertido que el artículo 43, numeral 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE establece que si la solicitud de medidas cautelares se presenta directamente al INE, la Unidad Técnica remitirá de inmediato al Organismo Público Local Electoral correspondiente.

Empero, de una interpretación sistemática y funcional se concluye que los efectos de esa remisión serán con la finalidad de que el OPLEV actúe en el ámbito de su competencia; en la especie, se traduce en el registro, radicación e inicio del procedimiento sancionador ya que las autoridades locales deberán conocer y resolver de la infracción denunciada. Dejándose intocada la facultad de la autoridad administrativa electoral nacional para pronunciarse de las medidas provisionales.

Sobre este tema, debe destacarse que el once de noviembre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, emitió el Acuerdo por el que se aprueban los Lineamientos que establecen las Bases de Coordinación y Colaboración con los Organismos Públicos Locales Electorales para la Organización de los Procesos Electorales y de Mecanismos de Participación Ciudadana en las Entidades Federativas; dicho instrumento señala lo siguiente:

“V. Medidas cautelares en materia de radio y televisión

Para agilizar la comunicación entre el Instituto y los OPLE, en materia de medidas cautelares en materia de radio y televisión, en el anexo técnico deberá preverse un apartado donde se determine que en el caso de que la UTC, reciba una queja o denuncia de la competencia de alguna autoridad electoral estatal con solicitud de medidas cautelares relacionadas con radio y televisión, se deberá estar a lo siguiente:

- ✓ La UTC deberá **avisar de inmediato** y por la vía más expedita, al OPLE que resulte competente, sobre la presentación de la queja.
- ✓ En las veinticuatro horas siguientes a la recepción de la queja, la UTC deberá remitir a la autoridad competente **copia del escrito de queja** y demás documentación relacionada con el asunto.
- ✓ La **remisión se realizará** vía electrónica desde el correo institucional de la citada UTC al correo electrónico proporcionado por el **organismo electoral que resulte competente**.
- ✓ Una vez recibido el correo electrónico con la documentación atinente, **el OPLE competente contará con un plazo máximo de veinticuatro horas para que, por la misma vía electrónica, informe si se ha presentado una queja o denuncia relacionada con la solicitud de medidas cautelares, para los efectos de lo dispuesto en el citado artículo 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.** Para los efectos del punto anterior, la UTC, así como los OPLE, deberán generar una cuenta de correo electrónico institucional únicamente para este fin, a través de la que se establecerá la comunicación descrita en el presente acuerdo. Quedando bajo la responsabilidad de cada autoridad, en el ámbito de su competencia, la revisión y correcto funcionamiento del correo electrónico institucional que señalaron.

Desde la recepción de la queja, hasta el pronunciamiento del OPLE, ambas autoridades mantendrán una **comunicación directa, continúa** y abierta, con el objeto dar funcionalidad al presente acuerdo.”

[Lo resaltado no es de origen]



Tribunal Electoral de
Veracruz

Por otra parte, en los lineamientos previamente citados y transcrito en lo que interesa, puede observarse que la autoridad electoral nacional, ha establecido ciertas reglas generales respecto de la colaboración con los organismos públicos electorales locales (relacionada con la celebración de convenios e instrumentos necesarios), y como una directriz general se dispuso que, cuando la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE⁸ reciba una denuncia que contenga una solicitud de adoptar medidas cautelares en radio o televisión, cuya competencia respecto del fondo del asunto corresponda a las autoridades locales, deberá remitir **copia** de la misma a la autoridad competente.

Dicha remisión se llevará por vía electrónica -por ser el medio más expedito-, a fin de que el organismo público electoral local correspondiente informe al INE si se ha presentado una queja o denuncia relacionada con la solicitud de medidas cautelares.

A su vez, la autoridad local deberá responder al INE en un plazo de veinticuatro horas, y ambas autoridades **se encontrarán en comunicación continua y directa** en aras de la funcionalidad de los propios lineamientos.

En este sentido se pronunció la Sala Superior en la sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-785/2015, en la cual realizó una interpretación de los lineamientos citados, en la parte conducente.

Y además, la autoridad jurisdiccional mencionada señaló que el procedimiento anteriormente descrito -de comunicación entre los órganos locales y el INE- **se justifica** para que las quejas o denuncias

⁸ En adelante Unidad Técnica.

presentadas y que soliciten la adopción de medidas cautelares en materia de radio y televisión, **se tramiten de manera expedita** para el caso que se actualice lo previsto en el artículo 463 de la LGIPE, que prevé **que en caso de litispendencia, conexidad o cuando exista vinculación** de dos o más expedientes de procedimientos porque existan varias quejas o denuncias contra un mismo denunciado, respecto a una misma conducta y provengan de una misma causa, se resuelva de manera integral.

En esta tesitura, es posible concluir lo siguiente:

- La procedencia o improcedencia de las medidas cautelares en radio y televisión, por faltas a la normatividad federal o local, dentro y fuera de los procesos electorales federales o locales, corresponde de forma exclusiva al INE, a través de la Comisión de Quejas y Denuncias.
- Las autoridades electorales locales pueden llevar a cabo una solicitud de medidas cautelares de radio y televisión, cuando adviertan la necesidad de ello, aun cuando no se hubiere formulado la petición por los denunciantes.
- En los casos en que el denunciante solicite una medida cautelar sobre material transmitido en radio o televisión, se deberá remitir la solicitud de manera inmediata al INE, a fin de que resuelva sobre su procedencia.
- Cuando el INE así lo solicite -y en términos de los respectivos convenios que, en su caso, se celebren-, las autoridades **administrativas electorales locales deberán informar por el medio más expedito** sobre la interposición de diversas quejas o denuncias sobre un mismo material de radio o televisión, en atención a los principios de **concentración, eficacia y certeza**.



Tribunal Electoral de
Veracruz

- En todos los casos, la autoridad administrativa electoral local deberá mantener un constante contacto con el INE, a fin de dar eficacia al sistema de coordinación establecido.

IV. Decisión

Con base en lo expuesto, reconocer al OPLEV facultades que van más allá de la ejecución material de actos relacionados con la solicitud de medidas cautelares en radio y televisión, quebranta el ámbito de atribuciones de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, y se genera un obstáculo para la prosecución del trámite expedito que debe realizarse para las medidas cautelares; lo que es en detrimento al artículo 17 de la Constitución que reconoce el derecho humano a la tutela judicial efectiva, estableciendo que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia dentro de los plazos y términos fijados en la ley, emitiendo resoluciones de manera pronta, completa e imparcial; así como de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica, en su artículo 1º, en el sentido de que los Estados parte deben adoptar medidas positivas para hacer efectivo el derecho humano de acceso a la justicia.

En este sentido, toda vez que en el acto impugnado, la Comisión de Quejas y Denuncias del OPLEV, determinó lo siguiente:

“Derivado de lo anterior de conformidad con el artículo 38 base 3 del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Organismo, en relación con el artículo 43 base 5 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, **al haber realizado una valoración de los materiales denunciados a la luz de la legislación local presuntamente violada, no existen actos o hechos que deban ser cesados**, por lo que **NO HA LUGAR la solicitud de medidas cautelares al Instituto Nacional Electoral. (SIC)**”

[Lo resaltado no es de origen]

En concepto de este Tribunal, la autoridad responsable actuó fuera del ámbito de sus atribuciones, pues en esencia se declaró la improcedencia de la solicitud de adoptar medidas cautelares en radio y televisión, al no permitir que la petición del actor fuera conocida por el órgano competente para que tomara la determinación conforme a derecho, y de esta forma, impidió que se resolviera sobre una solicitud de una restitución anticipada de derechos que el actor estima violentados.

En ese sentido, al ser incompetente la autoridad responsable para emitir el Acuerdo impugnado, este Tribunal determina **revocar** el mismo.

Efectos. Se revoca el Acuerdo impugnado a efecto de que en el plazo de **veinticuatro horas**, contadas a partir de la notificación que se le haga de la presente determinación, el OPLEV remita a la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, la solicitud de medidas cautelares que dio origen a la inconformidad que ahora se resuelve y su respectivo cuaderno accesorio.

Finalmente, en acatamiento a lo dispuesto por los artículos 5, fracción III y 8, fracción XXII de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para la entidad, esta sentencia deberá publicarse en la página de internet (<http://www.teever.gob.mx/>) perteneciente a este órgano jurisdiccional.

Por lo expuesto y fundado, se:



Tribunal Electoral de
Veracruz

RESUELVE

PRIMERO. Se revoca el Acuerdo impugnado.

SEGUNDO. Se ordena a autoridad responsable que en el plazo de **veinticuatro horas**, contadas a partir de la notificación que se le haga de la presente determinación, remita a la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, la solicitud de medidas cautelares, en los términos precisados en esta ejecutoria.

TERCERO. Se ordena a la responsable que informe a este Tribunal Electoral, sobre el cumplimiento de lo ordenado en la presente sentencia, lo cual deberá de realizarse dentro de las veinticuatro horas posteriores a que ello ocurra.

NOTIFÍQUESE personalmente al promovente en el domicilio señalado para tal efecto; por **oficio** con copia certificada de este fallo, al Organismo Público Local Electoral de Veracruz y por estrados a los demás interesados; en términos de lo señalado por los artículos 330, 387, 388 y 393 del Código Electoral de la misma entidad federativa.

Asimismo, publíquese la presente resolución en la página de internet de este órgano jurisdiccional.

En su oportunidad, archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

ASÍ, por unanimidad de votos lo resolvieron y firmaron los Magistrados integrantes del Tribunal Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, **Roberto Eduardo Sigala Aguilar**,

Presidente, y a cuyo cargo estuvo la ponencia; Javier Hernández Hernández y José Oliveros Ruiz, ante la Licenciada Juliana Vázquez Morales, Secretaria General de Acuerdos, con quien actúan. Doy fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

ROBERTO EDUARDO SIGALA AGUILAR

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**JAVIER HERNÁNDEZ
HERNÁNDEZ**

JOSÉ OLIVEROS RUIZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

JULIANA VÁZQUEZ MORALES