



Tribunal Electoral
de Veracruz

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: RAP-23/2016

ACTOR: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL

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

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
OLIVEROS RUIZ

SECRETARIA: MÓNICA CALLES
MIRAMONTES

Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, 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 el Partido Acción Nacional, en contra del Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Organismo Público Electoral Local de Veracruz, emitido dentro del cuaderno accesorio **CG/SE/CAMC/PAN/0030/2016.**

ANTECEDENTES:

De los hechos narrados por el actor en su escrito de demanda y de las constancias que obran en autos se desprende lo siguiente:

I. Procedimiento especial sancionador



a. Denuncia ante el OPLEV. El diez de febrero del año en curso, Lauro Hugo López Zumaya, representante propietario del Partido Acción Nacional,¹ ante el Consejo General del OPLEV, presentó escrito de queja en contra de Héctor Herrera Bustamante, precandidato a la Gubernatura en el estado de Veracruz, así como del Partido Revolucionario Institucional y/o quien resulte responsable, por supuestos actos anticipados de campaña, mediante la difusión de spots en radio y televisión.

b. Denuncia presentada ante la Junta Local del INE en Veracruz. En misma fecha, el actor presentó ante la Junta Local del INE en Veracruz, escrito de queja con iguales características al descrito con antelación. Dicho documento fue remitido al OPLEV.

c. Denuncia ante el INE. El once de febrero del presente año, el representante propietario del PAN ante el Consejo General del INE, presentó ante la Secretaría Ejecutiva del mismo órgano colegiado denuncia en contra de Héctor Herrera Bustamante, precandidato a la Gubernatura en el estado de Veracruz, así como del Partido Revolucionario Institucional y/o quien resulte responsable, por supuestos actos anticipados de campaña, en relación a los mismos spots de la queja presentada ante la autoridad local.

d. Remisión del INE a la autoridad local. El once de febrero del año en curso, la Unidad Técnica del INE emitió un Acuerdo dentro del cuaderno de antecedentes identificado con el número

¹ En lo subsecuente PAN.

UT/SCG/CA/PAN/CG/31/2016, en el cual ordenó que se remitiera a la autoridad competente la queja, para efecto de que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo que en derecho correspondiera.

Asimismo, en relación a las medidas cautelares solicitadas, señaló que si el OPLEV determinaba remitir la petición a la autoridad nacional, las mismas serían tramitadas abriéndose un cuaderno auxiliar.

e. Radicación y diligencias para mejor proveer. Mediante acuerdo de doce de febrero posterior, la Secretaría Ejecutiva del Organismo Público Local Electoral, tuvo por recibida la denuncia mencionada y determinó radicarla con la clave de expediente CG/SE/PES/PAN/009/2016.

Asimismo, acordó reservar lo conducente respecto a la admisión de la denuncia, toda vez que consideró necesaria la realización de diligencias para mejor proveer, con el fin de contar con los elementos suficientes para la integración del asunto.

f. Certificación. Mediante acta circunstanciada número AC-OPLEV-OE-010-2016, el trece siguiente, personal de la Secretaría Ejecutiva, en funciones de Oficialía Electoral, realizó diligencias para mejor proveer, consistentes en la certificación de una página electrónica.

g. Acumulación. El quince de febrero de dos mil quince, el Secretario Ejecutivo del OPLEV, emitió un Acuerdo mediante el

cual ordenó acumular los expedientes CG/SE/PES/PAN/009/2016 y CG/SE/PES/PAN/012/2016 al CG/SE/PES/PAN/007/2016.

h. Acuerdo impugnado. El quince de febrero de dos mil dieciséis se emitió el Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Organismo Público Local Electoral de Veracruz,² mediante el cual se aprobó el proyecto relativo a las medidas cautelares del expediente CG/SE/CAMC/PAN/0030/2016 dentro del número de expediente CG/SE/PES/PAN/009/2016, en el sentido de determinar que no ha lugar a la solicitud de las medidas cautelares, con las que se pretendía suspender de inmediato las transmisiones de los spots de radio y televisión motivo de denuncia.

i. Notificación del acuerdo impugnado. El dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, el notificador adscrito a la Secretaría Ejecutiva, notificó el acuerdo de quince de febrero del año en curso.

II. Recurso de apelación

a. Demanda. Mediante escrito recibido el veintidós de febrero de dos mil dieciséis, Lauro Hugo López Zumaya, en su calidad de representante propietario del Partido Acción Nacional, interpuso recurso de apelación contra el Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del OPLEV, mediante el cual aprobó el proyecto relativo a las medidas cautelares del expediente CG/SE/CAMC/PAN/0030/2016 dictado el quince de febrero de este año.

² En adelante Comisión de Quejas y Denuncias del OPLEV.

Posteriormente, en proveído de veintitrés de febrero del mismo año, el recurso de apelación se radicó bajo el número RAP/021/CG/2016, del índice de la autoridad responsable.

b. Remisión al Tribunal. El veintisiete de febrero de dos mil dieciséis, el OPLEV remitió a este órgano colegiado la demanda, el informe circunstanciado y demás actuaciones que integran el expediente, relativo al acto recurrido

c. Turno. Por acuerdo de misma fecha, el Presidente de este Tribunal Electoral ordenó integrar el expediente en que se actúa, turnándolo a la ponencia del **Magistrado José Oliveros Ruiz**, para los efectos previstos en el artículo 369 del Código citado.

d. Radicación. El veintinueve de febrero del año en curso, se acordó tener por recibido el expediente y radicarlo en la ponencia del Magistrado aludido, en términos del artículo previamente invocado.

e. Admisión y cita a sesión pública. En su oportunidad, se admitió el juicio y se citó a las partes a la sesión pública prevista por el artículo 372 del invocado Código Electoral, con el fin de someter a discusión el presente proyecto de resolución, lo que ahora se hace al tenor de los siguientes:

CONSIDERANDOS:



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 Veracruz³; 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

³ En lo subsecuente Código Electoral.

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 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. Procede analizar si se encuentran satisfechos los requisitos de procedencia del presente medio de impugnación, conforme a los artículos 358, penúltimo párrafo, y 362, fracción I, del Código Electoral.

1. Forma. La demanda se presentó por escrito y en la misma consta el nombre y firma de quienes promueven, señalando el acto impugnado y la autoridad que lo emitió, los agravios que estiman les causa el acto, además de ofrecer pruebas, por lo que se estima cumplen con los requisitos de forma que impone la legislación electoral.



2. Oportunidad. Se satisface este requisito, atendiendo a que el medio de impugnación se presentó dentro de los cuatro días siguientes que prevé el artículo 358, tercer párrafo, del Código Electoral, ya que la resolución combatida se notificó el dieciocho de febrero del año en curso y la demanda fue presentada el día veintidós siguiente.

3. Legitimación y personería. El actor está legitimado para promover el presente recurso por ser un partido político con registro nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 356, fracción I, del Código Electoral.

Asimismo, el Lauro Hugo López Zumaya cuenta con personería, por ser representante propietario ante el Consejo General del OPLEV del Partido Acción Nacional, carácter que le es reconocido por la autoridad responsable;⁴ lo anterior, de conformidad con el artículo 357, fracción I, del Código Electoral.

4. 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.

5. Definitividad y firmeza. Se satisface el requisito previsto en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que en la

⁴ Foja 096 del expediente.

especie, no procede algún medio de defensa que deban agotar los actores antes de acudir a este órgano jurisdiccional.

6. Causales de improcedencia. En el presente asunto no se ha hecho valer alguna causal de improcedencia por las partes y este Tribunal no advierte que se actualice alguna.

En tal virtud, considerando que se encuentran cumplidos todos los requisitos de procedencia del juicio en que se actúa, corresponde ahora entrar al estudio del fondo 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 fundamentos 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.

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 Electoral⁵ 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.**

El artículo 30, numeral 1, inciso h), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,⁶ 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,

⁵ En adelante INE.

⁶ En adelante LEGIPE.



- 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.

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.**

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 Federación⁷ 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 federales⁸ 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 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 personas⁹, 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**

⁷ En lo subsecuente Sala Superior.

⁸ 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.

⁹ 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.



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 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.

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 **mediante material difundido en radio o televisión, la autoridad administrativa electoral local remitirá una 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.**¹⁰

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

¹⁰ 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.



legislación local presuntamente violada, **lo que no será vinculante.**

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]

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 INE¹¹ 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.

¹¹ En adelante Unidad Técnica.



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 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**.
- 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.

QUINTO. Efectos de la sentencia

Se revoca el Acuerdo impugnado a efecto de que en el plazo de **veinticuatro horas**, 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 8º, 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:

RESUELVE

PRIMERO. Se revoca el Acuerdo impugnado.

SEGUNDO. Se ordena a autoridad responsable que en el plazo de **veinticuatro horas** 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.



CUARTO. Publíquese la presente resolución en la página de internet (<http://www.teever.gob.mx/>) de este órgano jurisdiccional.

NOTIFÍQUESE personalmente al actor, por oficio a la autoridad responsable y a la Junta Local en el estado de Veracruz del INE, con copia certificada de este fallo; y por estrados a los demás interesados, en términos de lo señalado por los artículos 387, 388, 393 y 404, fracciones I y II, del Código Electoral para el Estado de Veracruz.

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

ROBERTO EDUARDO SIGALA AGUILAR
Magistrado Presidente

JAVIER HERNÁNDEZ
HERNÁNDEZ
Magistrado

JOSÉ OLIVEROS RUIZ
Magistrado

JULIANA VÁZQUEZ MORALES
Secretaria General de Acuerdos