

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-188/2018

**RECORRENTE:** MORENA

**RESPONSABLE:** 05 CONSEJO  
DISTRITAL DEL INSTITUTO  
NACIONAL ELECTORAL EN EL  
ESTADO DE VERACRUZ

**MAGISTRADO PONENTE:** INDALFER  
INFANTE GONZALES

**SECRETARIO:** OLIVE BAHENA  
VERÁSTEGUI

Ciudad de México, a veintitrés de mayo de dos mil dieciocho.

**VISTOS**, para resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto por MORENA contra el acuerdo de diecinueve de mayo de dos mil dieciocho, dictado por el 05 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Veracruz, dentro del procedimiento especial sancionador identificado con la clave **JD/PE/MORENA/JD05/VER/PEF/2/2018**; y

**RESULTANDO:**

De los antecedentes narrados en la demanda y de las constancias de autos, se desprende lo siguiente:

**1. Denuncia.** El veintiocho de abril de dos mil dieciocho, Emilio Olvera Andrade, en su calidad de representante propietario

de MORENA, ante el 05 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Veracruz, presentó queja denunciando a Silverio Trejo González por la supuesta difusión de propaganda calumniosa y degradante en contra de su representado y su candidata a la Diputación Federal por el V Distrito Electoral de la referida entidad federativa, Raquel Bonilla Herrera, lo que además, en su concepto constituye violencia política de género.

Lo anterior, derivado de la colocación de lonas, el reparto de folletos y la realización de perifoneo, en las que desde la perspectiva del promovente se hace un llamado a no votar por su candidata por el simple hecho de ser mujer, aunado a que en la propaganda aparece su imagen con leyendas ofensivas como ratera, zorra, ramera, adultera, entre otras expresiones calumniosas.

**2. Radicación y desechamiento.** El primero de mayo de dos mil dieciocho, el Vocal Ejecutivo de la 05 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en Veracruz, radicó la queja con el número de expediente **JD/PE/MORENA/JD05/VER/PEF/2/2018**, y determinó desechar de plano la denuncia presentada por MORENA, al considerar que los hechos denunciados no constituyen una violación en materia de propaganda político-electoral.

**3. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.** Inconforme con lo anterior, MORENA interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador (**SUP-REP-139/2018**). El diez de mayo de este año, la Sala Superior

**revocó** el acuerdo impugnado y ordenó a la Junta Distrital responsable que *“admita la queja y tramite el procedimiento especial sancionador, atendiendo el Protocolo para Atención de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género, posteriormente atienda de manera urgente la adopción o no de la medida cautelar solicitada por el promovente, conforme con los estándares internacionales en materia de derechos humanos”*.

**4. Acuerdo impugnado.** El diecinueve de mayo de dos mil dieciocho, el 05 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Veracruz dictó el acuerdo **A17/INE/VER/CD05/19-05-2018**, en el que **resolvió conceder parcialmente la adopción de medidas cautelares** solicitadas por el denunciante, al tenor de los siguientes puntos resolutivos:

[...]

PRIMERO. Se declara improcedente la adopción de medidas cautelares, respecto al planteamiento general realizado por la denunciante, en términos de los argumentos realizados en el considerando CUARTO, apartado I, del presente Acuerdo.

SEGUNDO. Se ordena a Silverio Trejo González que, en un plazo que no podrá exceder de seis horas, contadas a partir de la legal notificación del presente acuerdo, retire el medio impreso (lona) que contienen las expresiones materia de análisis en el considerando CUARTO, apartado II, del presente Acuerdo.

Lo anterior, debiendo informar y enviar pruebas de cumplimiento dentro de las doce horas siguientes a que ello ocurra, lo cual podrá presentar directamente ante las oficinas de la 05 Junta Distrital Ejecutiva.

TERCERO. Se da vista al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación en los términos del considerando QUINTO de la presente determinación.

CUARTO. Se instruye al Vocal Ejecutivo de la 05 Junta Distrital Ejecutiva para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

[...]

**5. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.** Inconforme con la negativa de adoptar medidas cautelares, precisada en el resultando que antecede, el veintiuno de mayo de dos mil dieciocho, Morena, por conducto de su representante propietario acreditado ante el 05 Consejo Distrital

del Instituto Nacional Electoral en Veracruz, interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

**6. Trámite y remisión de la demanda a Sala Superior.** En su oportunidad, el 05 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Veracruz realizó el trámite correspondiente de la demanda del recurso de revisión, y la remitió a este órgano jurisdiccional con las constancias que estimó pertinentes para su resolución.

**7. Turno.** Mediante el proveído respectivo, la Magistrada Presidenta de la Sala Superior acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-REP-188/2018**, y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**8. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó la demanda, la admitió a trámite y, agotada la instrucción, la declaró cerrada, con lo cual los autos quedaron en estado de resolución.

#### **CONSIDERANDOS:**

**PRIMERO. Competencia.** La Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso

a), 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.

Por tratarse de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, a través del cual, se impugna un acuerdo emitido por el 05 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Veracruz, que declaró conceder parcialmente la adopción de medidas cautelares solicitadas por el denunciante.

**SEGUNDO. Estudio de procedencia.** Se colman los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, 45; 109 y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme con lo siguiente:

**a. Forma.** El recurso se presentó por escrito ante la autoridad competente; consta el nombre del instituto político recurrente, domicilio para oír y recibir notificaciones, personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; menciona los hechos en que basa la impugnación; los agravios y preceptos presuntamente vulnerados; hace constar el nombre del recurrente y del representante, así como la firma autógrafa de quien promueve a nombre del partido político inconforme.

**b. Oportunidad.** El medio de impugnación se presentó en tiempo, ya que la resolución impugnada se notificó a Morena el

diecinueve de mayo de dos mil dieciocho, a las dieciocho horas con treinta minutos, mientras que la demanda se presentó ante la autoridad responsable el veintiuno de mayo siguiente a las once horas, por lo que el recurso de revisión se interpuso dentro del plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la notificación.<sup>1</sup>

**c. Legitimación y personería.** Los requisitos se colman, toda vez que MORENA está legitimado para interponer el recurso de revisión, ya que se trata del instituto político que presentó la denuncia que dio lugar a la formación del procedimiento especial sancionador cuyo fallo se revisa.

Emilio Olvera Andrade tiene personería para actuar a nombre del instituto político recurrente, en tanto que es representante propietario de MORENA acreditado ante el 05 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Veracruz, a quien la responsable reconoció tal carácter en el informe circunstanciado, en términos de lo dispuesto en el artículo 18, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**d. Interés jurídico.** El partido político MORENA tiene interés jurídico para controvertir la resolución impugnada, ya que controvierte la determinación que declaró conceder parcialmente la adopción de medidas cautelares solicitadas por el ahora recurrente.

---

<sup>1</sup> Jurisprudencia 5/2015 de 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".

**e. Definitividad.** De la normativa aplicable no se advierte algún otro medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir a esta instancia, por lo cual debe tenerse por cumplido este requisito.

**TERCERO. Naturaleza de las medidas cautelares.** Conforme a lo dispuesto por el sistema jurídico, la Sala Superior ha sustentado<sup>2</sup> que las medidas cautelares en materia electoral constituyen un mecanismo de tutela preventiva o instrumento jurídico para prevenir la posible afectación a un derecho, a los principios rectores en la materia, o para garantizar el cumplimiento de alguna obligación jurídica, en forma inmediata y eficaz, y previamente a cualquier resolución de fondo y definitiva en la materia.

Las medidas cautelares tienen como finalidad constituir un instrumento de protección contra el peligro de que una conducta ostensiblemente 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.

---

<sup>2</sup> Vid. Jurisprudencia 14/2015, cuyo rubro es: "MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA".

En ese sentido, el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, en los artículos 4, párrafo 2, 38, párrafos 1 y 3, 39, párrafo 1, establece:

- Las medidas cautelares sólo pueden ser dictadas, entre otros, por el Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias, a petición de parte o de forma oficiosa, a propuesta de la Unidad Técnica.
- Los principios y sistema concreto a través del cual funcionan los procedimientos para la atención de las solicitudes de medidas cautelares y que éstos tienen como finalidad 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.
- Los elementos básicos que deben analizarse para la procedencia de las medidas cautelares, como instrumento que tiene la finalidad de lograr el cese de los actos o hechos que constituyan la infracción denunciada, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o se ponga en riesgo la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias.

En ese contexto, este Tribunal ha considerado<sup>3</sup> que, para el otorgamiento o no de una medida cautelar, el órgano facultado debe:

---

<sup>3</sup> Vid. Las sentencias dictadas en los expedientes SUP-REP-16/2017, SUP-REP-13/2017, SUP-REP-12/2017, SUP-REP-4/2017, entre otros.



- 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*).
- El peligro en la demora, o la existencia de causas que justifiquen de manera fundada que la espera de la resolución definitiva generaría la desaparición de la materia de la controversia; asimismo, que la probable afectación es irreparable (*periculum in mora*).
- 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.
- Finalmente, se advierte que la medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho o principio fundamental que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida -que se busca no sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir 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, ya que 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 tal medida puede

tener, considerando también la brevedad de los plazos en los procedimientos especiales sancionadores.

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.

**CUARTO. Consideraciones torales del acuerdo impugnado.** El 05 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Veracruz, al emitir el acuerdo **A17/INE/VER/CD05/19-05-2018**, materia de impugnación, consideró en esencia, lo siguiente.

En primer término, expuso el marco normativo relacionado con la naturaleza de las medidas cautelares, la violencia política en razón de género, así como la libertad de expresión, de conformidad con lo establecido en el artículo 6, de la Constitución Federal, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior.

En cuanto a la materia de controversia, señaló que de conformidad con lo establecido en el artículo 27, de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, las medidas integrales con perspectiva de género, constituyen *actos de protección y de urgente aplicación en función del interés*

*superior de la víctima y son fundamentalmente precautorias y cautelares, por lo que deberán otorgarse por la autoridad competente, inmediatamente que conozcan de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres.*

La autoridad responsable señaló que de conformidad con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, las medidas que se adopten deben ser: útiles y de efecto duradero, a fin de que los derechos y libertades no constituyan meros reconocimientos formales sino que se traduzcan en realidades en la vida de las personas; proporcionales y razonables, asegurando que tengan un fin válido que se oriente al cumplimiento de los derechos humanos y, además, que el medio para obtener dicho fin, sea el adecuado de acuerdo a la maximización de los recursos disponibles.

Así, la responsable puntualizó que las medidas de protección en materia electoral cumplen con una función fundamental; es decir, tienen la vocación de prevenir mayores daños a las víctimas y evitar que sean irreparables, por lo que su objeto es garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales del ciudadano.

Bajo estos parámetros, procedió al análisis de los hechos denunciados, así como a la verificación su existencia y contenido, tanto de los alojados en la red social Facebook, lonas colocadas frente a la Presidencia Municipal de Poza Rica de Hidalgo, Veracruz, volantes y perifoneo, respecto de los dos últimos

precisó que el denunciante no aportó ningún elemento de prueba y de las constancias del sumario no se advirtió indicio alguno respecto de su existencia.

Ahora, respecto de los videos alojados en la red social Facebook y las frases en algunas lonas, determinó que se trataban de expresiones amparadas en el ejercicio del derecho a libertad de expresión, dentro del debate político.

Al respecto, indicó que la Sala Superior ha establecido criterios que han maximizado el derecho a la libertad de expresión en materia político electoral, siempre y cuando el ejercicio del derecho no se traduzca en actos constitutivos de calumnia respecto de las personas, éstos, entendidos como la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.

La responsable consideró que en el caso, resultaban aplicables las jurisprudencias emitidas por la Sala Superior números 11/2008, 18/2016 y 46/2016, de rubros: LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN, SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO; LIBERTAD DE EXPRESIÓN, PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES Y PROMOCIONALES PROTEGIDOS POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, CRÍTICAS SEVERAS Y VEHEMENTES AL MANEJO DE RECURSOS PÚBLICOS.

En el caso, la autoridad responsable consideró que bajo la apariencia del buen derecho y a partir de la calidad reconocida a

las partes en el procedimiento, no se advertían elementos de apología a la violencia en contra de las mujeres, ni base para estimar que se estaba ante esquemas patriarcales, misóginos o discriminatorios en razón de género.

Lo anterior, a partir no advertirse que los mensajes denunciados tengan como base la calidad de disminuir a la mujer, ni tampoco elementos o alusiones vinculadas con el tema de género que, en un preliminar análisis pudieran considerarse desproporcionadas en el contexto de la etapa de campaña, respecto de las pronunciadas en los medios electrónicos visibles sobre la plataforma de Facebook.

La autoridad responsable señaló que, del análisis preliminar de los elementos denunciados, no se advertía expresión alguna que, de manera clara que pudiera incitar o promocionar conductas que afecten a la denunciante en su calidad de mujer, por razón de género, sino que las mismas, se encontraban dirigidas a cuestionar o criticar a la denunciante desde una perspectiva de su actuar en el ámbito público.

Por lo que consideró necesario privilegiar la libertad de expresión y de información en el marco del actual proceso electoral federal, al no advertir elementos que justifiquen el dictado de una medida cautelar.

Ahora, en relación a la propaganda electoral contenida en lonas, la autoridad responsable consideró que bajo la apariencia del buen derecho, podrían actualizarse violencia política por razón de género, por lo que determinó la procedencia de la medida cautelar solicitada, de conformidad con lo siguiente.

Desde una perspectiva preliminar, estimó que las frases “Ramera Félix” y “Adultera Félix”, contenidas en las lonas utilizadas por Silverio Pérez Trejo en su manifestación frente a la Presidencia Municipal de Poza Rica de Hidalgo, Veracruz, podrían constituir violencia política por razón de género en contra de la candidata a diputada federal Raquel Bonilla Herrera por el principio de mayoría relativa en el distrito electoral federal 05 en el Estado de Veracruz.

Lo anterior, porque tales expresiones estaban dirigidas a criticar y/o menoscabar a la denunciante por el hecho de ser mujer, en el ejercicio de un derecho político-electoral.

Es decir, no evidenciaban una forma responsable y respetuosa de dirigirse hacia la mujer, por lo que bajo la apariencia del buen derecho, no se advertía que se encontraran al amparo del ejercicio de la libertad de expresión o en su defecto, de una crítica severa en el contexto del proceso electoral.

La responsable consideró que las expresiones en mención no aportaban elementos en función del interés general o al derecho de la información del electorado.

En ese sentido, señaló que de conformidad con lo resuelto en el expediente SUP-REP-73/2018, desde un análisis preliminar, se configuraban cinco elementos de acto u omisión que podrían configurar violencia política en razón de género, a saber: 1. Las expresiones sí se dirigen a una mujer por ser mujer y tiene un

impacto diferenciado, al versar sobre aspectos vinculados con la sexualidad de una mujer; 2. Las expresiones sí menoscaban el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de la candidata, al señalarla con expresiones denigrantes; 3. Las expresiones denunciadas sí ocurren en el ejercicio de derechos político-electorales, ya que ostenta la calidad de candidata a diputada federal; 4. Las expresiones sí constituyen violencia escrita, al ser expuestas a través de una lona exhibida en una plaza pública frente a la Presidencia Municipal de Poza Rica de Hidalgo, Veracruz y, 5. Las expresiones fueron perpetradas por un ciudadano, en aparente ejercicio de su libertad de expresión en un medio impreso.

Por tanto, tomando en consideración las circunstancias y características que rodeaban la conducta denunciada, estimó razonable y proporcional, el dictado de medidas cautelares, bajo la vertiente de tutela preventiva, a fin de otorgar una verdadera protección y garantía de los valores, principios y derechos en juego para evitar la repetición o continuación de actos que pudieran ser lesivos de éstos, en estricto apego a lo dispuesto en el Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género.

Cabe precisar, que en relación a la propaganda contenida en volantes y perifoneo, la responsable señaló que de las diligencias preliminares, no se logró acreditar su existencia, de ahí que estimó improcedente la adopción de las medidas precautorias en tal sentido.

**QUINTO. Síntesis de los motivos de inconformidad**

De manera sustancial el recurrente aduce en sus agravios lo siguiente:

La autoridad responsable fue omisa en garantizar el respecto a los derechos humanos que provee, vulnerando el artículo 1º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que dejó de valorar exhaustivamente las pruebas ofrecidas de su parte, dejándola en estado de indefensión.

La responsable ha prejuzgado y calificado de legal la conducta denunciada, cuando debió limitarse a la adopción de las medidas cautelares solicitadas para lograr el cese del hecho infractor, máxime que la normativa electoral no le faculta para declarar la improcedencia de las medidas cautelares.

La omisión de proveer las medidas cautelares solicitadas resulta violatorio de lo dispuesto en el artículo 17, de la Constitución Federal, a pesar de lo ordenado por la Sala Superior al resolver el expediente SUP-REP-139/2018, sin embargo, la autoridad responsable prejuzga sobre los hechos denunciados y, considera que la expresiones denunciadas, se encuentran amparadas en el ejercicio de la libertad de expresión y dentro del debate público.

**SEXTO. Cuestión previa.** Del análisis integral de la demanda se aprecia que el partido político MORENA, sólo se inconforma contra las consideraciones de la autoridad



responsable que sustentaron la decisión de negar las providencias precautorias en relación a las publicaciones alojadas en la red social Facebook y en Ionas.

**SÉPTIMO. Estudio de fondo.** Por cuestión de método y técnica procesal, se analizará los motivos de agravio en una forma diferente a la que fueron planteados por el recurrente.

Lo anterior, toda vez que ha sido criterio de la Sala Superior que el análisis de los agravios puede realizarse en un orden distinto al planteado en la demanda o incluso de forma conjunta, siempre que exista pronunciamiento sobre todos y cada uno de ellos, así como de los aspectos controvertidos en el juicio respectivo.<sup>4</sup>

Los motivos de agravio expresados por el recurrente, se califican **infundados** al tenor de las siguientes consideraciones.

En principio, la Sala Superior considera que el accionante parte de la premisa inexacta de que al resolverse el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con el número SUP-REP-139/2018, ordenó a la autoridad administrativa electoral nacional la adopción de las medidas cautelares solicitadas por el recurrente.

Lo erróneo de tal apreciación radica en que contrario a lo alegado, la Sala Superior determinó en el expediente SUP-REP-139/2018, revocar el acuerdo de desechamiento de la denuncia

---

<sup>4</sup> Jurisprudencia 4/2000 de rubro: "AGRAVIOS. SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN".

decretado por la autoridad responsable, precisando en lo que al efecto interesa, lo siguiente:

[...]

Así, tomando en consideración que los hechos denunciados tienen incidencia en el Proceso Electoral Federal dos mil diecisiete-dos mil dieciocho, y que el medio comisivo alude a la colocación de lonas, reparto de folletos y perifoneo, con contenido de expresiones calumniosas que presuntamente constituye violencia política de género llevadas a cabo en medios distintos a la radio y televisión; con fundamento a lo establecido en el artículo 474<sup>5</sup>, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 5, fracción II, inciso e) del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral<sup>6</sup>, **se ordena a la Junta Distrital Ejecutiva 05 del Instituto Nacional Electoral, en Veracruz, admita la queja y tramite el procedimiento especial sancionador, atendiendo el Protocolo para Atención de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género, posteriormente atienda de manera urgente la adopción o no de la medida cautelar solicitada por el promovente, conforme con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, es decir:**

- Útiles y de efecto duradero, a fin de que los derechos y libertades no constituyan meros reconocimientos formales, sino que se traduzcan en realidades en las vidas de las personas.
- Proporcionales y razonables, asegurando que tengan un fin válido que se oriente al cumplimiento de los derechos humanos y, además, que el medio para obtener dicho fin sea el adecuado de acuerdo con la maximización de los recursos disponibles.

[...]

De la transcripción anterior, se advierte que contrario a lo esgrimido por el ahora recurrente, la Sala Superior al revocar la determinación materia de impugnación, ordenó a la Junta Distrital Ejecutiva 05 del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Veracruz, admitiera la queja y tramitara el procedimiento especial sancionador, atendiendo el Protocolo para Atención de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género.

---

<sup>5</sup> Cuando las denuncias a que se refiere este Capítulo tengan como motivo la comisión de conductas referidas a la ubicación física o al contenido de propaganda política o electoral impresa, de aquella pintada en bardas, o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión, así como cuando se refieran a actos anticipados de precampaña o campaña en que la conducta infractora esté relacionada con ese tipo de propaganda se estará a lo siguiente:

<sup>6</sup> Artículo 5, fracción II, inciso e). Los órganos del instituto conocerán a nivel distrital, cuando durante el Proceso Electoral Federal se denuncie la difusión de propaganda que calumnie en términos de los previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, siempre y cuando el medio comisivo sea distinto a radio y televisión.

Y como consecuencia, atender de manera urgente **la adopción o no de la medida cautelar solicitada por el promovente**, de conformidad con los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

En ese sentido, la Sala Superior considera que la autoridad responsable actuó en términos de lo ordenado por esta autoridad jurisdiccional; es decir, atendiendo a las circunstancias y características que rodeaban la conducta denunciada, en plenitud de atribuciones estimó no conceder la adopción de las medidas cautelares solicitadas, toda vez que en la ejecutoria no se prohibió ese análisis, ni tampoco, se ordenó expresamente la adopción de la medida precautoria solicitada por el ahora recurrente, de ahí que lo procedente sea desestimar el disenso.

Por otro lado, resulta igualmente **infundado** el agravio relativo a que la autoridad responsable debió limitarse a la adopción de las medidas cautelares solicitadas para lograr el cese del hecho infractor, toda vez que la normativa electoral no le faculta para declarar la improcedencia de las medidas cautelares.

La Sala Superior ha considerado que la legislación electoral contempla un sistema de distribución de competencias entre las autoridades electorales nacionales y las locales, en el que cada una conocerá de las infracciones a la normativa electoral relacionadas con los procesos electorales que son de su competencia.

Es decir, el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de los órganos facultados para ello, conocerán de las infracciones y sancionarán las conductas que se vinculen con un proceso electoral federal.

Al respecto, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que cuando las denuncias estén relacionadas a la ubicación física o al contenido de propaganda política o electoral impresa, de aquella pintada en bardas, o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión, así como cuando se refieran a actos anticipados de precampaña o campaña en que la conducta infractora esté relacionada con ese tipo de propaganda se estará, entre otras cuestiones, a lo siguiente:

El artículo 250, párrafo 3, de la Ley Electoral, señala que los **consejos locales y distritales**, dentro del ámbito de su competencia, harán cumplir estas disposiciones y **adoptarán las medidas a que hubiere lugar con el fin de asegurar a partidos y candidatos el pleno ejercicio de sus derechos y garantizar el cumplimiento de sus obligaciones en la materia.**

La denuncia será presentada ante el vocal ejecutivo de la junta distrital o local del Instituto Nacional Electoral, que corresponda a la demarcación territorial en donde haya ocurrido la conducta denunciada o del cargo que se elija, y éste, ejercerá en

lo conducente, las facultades señaladas para la Secretaría Ejecutiva del Instituto.<sup>7</sup>

El artículo 471, párrafo 6, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, tiene la facultad para admitir o desechar la denuncia respectiva.

Por su parte, el artículo 5, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral establece que son órganos competentes para la tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores, entre otros, los órganos desconcentrados del Instituto Nacional Electoral.

Asimismo, el artículo 38, numeral 1, fracciones I y II, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral establece que las medidas cautelares sólo pueden ser dictadas: I. El Consejo General y la Comisión, a petición de parte o de forma oficiosa, a propuesta de la Unidad Técnica, y II. **Los órganos desconcentrados en sus respectivos ámbitos de competencia**, a petición de parte o de forma oficiosa, a propuesta del Vocal respectivo.

Ahora, el diverso numeral 42, párrafos 1 y 2, del Reglamento de referencia, señala que los órganos desconcentrados del Instituto Nacional Electoral dictarán las medidas cautelares

---

<sup>7</sup> Artículo 474, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

pertinentes, para lo cual atenderán al procedimiento y plazos señalados en dicho ordenamiento y dentro de los Procesos Electorales Federales, el Presidente del Consejo Distrital que lo reciba, con apoyo del Vocal Secretario, formulará el proyecto y lo propondrá al Consejo que preside.

El artículo 57, párrafo 2, del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral establece que los Vocales Secretarios Locales tendrán las facultades que señalan, entre otros, el Reglamento de Quejas del Instituto.

Ahora, la Sala Superior ha sostenido que, los Vocales Ejecutivos de las juntas locales o distritales y los Presidentes de los Consejos Locales y Distritales, en los procedimientos especiales sancionadores que sean de su competencia, ejercerán en lo conducente las facultades señaladas para la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral.<sup>8</sup>

En ese sentido, los Vocales Ejecutivos de las juntas locales o distritales, en los procedimientos especiales sancionadores que sean de su competencia, ejercerán en lo conducente las facultades señaladas para la Unidad Técnica, por lo que si están facultados para emitir acuerdos de desechamiento de las quejas o denuncias, también lo están para emitir acuerdos de incompetencia para conocer de las mismas.

---

<sup>8</sup> Tesis número XX/2017 de rubro: PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LOS VOCALES EJECUTIVOS DE LAS JUNTAS LOCALES O DISTRITALES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, TIENEN FACULTAD PARA EMITIR ACUERDOS DE INCOMPETENCIA.

**En el caso**, de la normativa electoral invocada, se advierte que los Consejos Distritales del Instituto Nacional Electoral conocerán de aquellas denuncias relacionadas con la ubicación física o al contenido de propaganda política o electoral impresa y de aquella pintada en bardas, o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión, así como cuando se refieran a actos anticipados de precampaña o campaña.

De igual manera, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales precisa que los Consejos locales y distritales en el ámbito de su competencia y en materia de propaganda electoral, adoptarán las medidas a que hubiere lugar con el fin de asegurar a partidos y candidatos el pleno ejercicio de sus derechos y garantizar el cumplimiento de sus obligaciones en la materia.

En ese orden de ideas, la Sala Superior considera que los Consejos Distritales en mención, en su respectivo ámbito de competencia cuentan con facultades para conocer de la sustanciación del procedimiento especial sancionador, así como para pronunciarse respecto de la procedencia o no de las medidas cautelares, ya sea a petición de parte o de forma oficiosa, a propuesta del Vocal respectivo.

Así, contrario a lo hecho valer por el recurrente, las autoridades administrativas electorales están facultados para

decretar la procedencia o no de las medidas precautorias y todos aquellos que incidan en la tramitación de los procedimientos sancionadores, sin que al efecto, hubiere prejuzgado la conducta denunciada, como lo sostiene el ahora accionante, toda vez que la autoridad circunscribió su resolución al dictado de las providencias precautorias, a partir de un examen preliminar y en apariencia del buen Derecho, lo que evidencia, no constituye una determinación que implique prejuzgar el fondo. De ahí lo **infundado** del agravio.

Finalmente, el agravio relacionado con la falta de exhaustividad de las pruebas ofrecidas de su parte, con el objeto de acreditar la infracción denunciada, lo cual, en su concepto le ocasiona un estado de indefensión, se califica de **infundado** de conformidad con lo siguiente.

El artículo 17, de la Constitución Federal establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. En este sentido, contiene el principio de exhaustividad que debe prevalecer en todas las resoluciones.

Al respecto, la Sala Superior ha indicado que el principio de exhaustividad implica estudiar todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas al conocimiento de la autoridad electoral responsable, y no únicamente un aspecto concreto, pues sólo ese proceder



exhaustivo asegurará el estado de certeza jurídica que las resoluciones deben generar.<sup>9</sup>

Ahora, el alcance de la garantía de defensa en relación con el principio de exhaustividad y congruencia no llega al extremo de obligar a las autoridades a referirse expresamente en sus fallos, a todos los cuestionamientos, aunque para decidir, deba estudiarse en su integridad el problema, sino únicamente a atender todos aquellos que revelen una defensa concreta con ánimo de demostrar la razón que asiste.<sup>10</sup>

En este sentido, este máximo órgano jurisdiccional advierte que, contrario a lo alegado por el recurrente, la autoridad responsable no fue omisa en dictar una resolución exhaustiva.

En el caso, conviene tener presente que nos encontramos ante el dictado atinente a las medidas cautelares, cuyo estudio se efectúa a partir de un examen apriorístico de los elementos existentes en ese momento y bajo la apariencia del buen Derecho.

En ese análisis, debe advertirse la existencia de un derecho o principio reconocido legalmente, el riesgo de un daño inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada,

---

<sup>9</sup> Jurisprudencia 43/2002 de rubro "PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN", consultable en: *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 6, año 2003, página 51.

<sup>10</sup> Véase jurisprudencia VI.3o.A. J/13 de rubro "GARANTÍA DE DEFENSA Y PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD Y CONGRUENCIA. ALCANCES", consultable en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tribunales Colegiados de Circuito, 9ª época, tomo XV, marzo de 2002, página 1187.

solo así, se torna patente la afectación o peligro en la demora que conlleva a la necesaria adopción de la medida cautelar.

Al respecto, la autoridad responsable en el considerando segundo de la determinación impugnada, expuso los hechos materia de la denuncia, así como la narrativa y descripción del material probatorio, entre ellas, las ofrecidas por el partido político MORENA y las pruebas recabadas por la propia autoridad electoral.

Ahora, a efecto de determinar si la propaganda denunciada constituía violencia política por razón de género, en el considerando cuarto de la determinación impugnada, de manera específica en el análisis del caso concreto, la autoridad responsable previó a su certificación, procedió a la descripción y valoración de la publicidad denunciada en la red social Facebook, así como lonas, volantes y perifoneo, señalando en esencia, lo siguiente.

**- Respecto del contenido visible en a través de la plataforma de la red social Facebook**, en la liga electrónica [https://m.facebook.com/siory.php?story\\_fbid=1865681730149159&id=674744419242902](https://m.facebook.com/siory.php?story_fbid=1865681730149159&id=674744419242902) : con referencia a la ciudadana Raquel Bonilla Herrera, se desprendieron los fragmentos de textos con frases en el siguiente tenor:

“...a todos los militantes de la Izquierda de Poza Rica, del Distrito, del estado de Veracruz, en todo el país, que por ejemplo yo le llamo así de esos la mafia del poder que encabeza Javier Velázquez y Raquel Bonilla en Poza Rica, para ellos no vale el trabajo que venimos haciendo con López Obrador desde el 88...”

“...fue ahí donde fue el primer dedazo de la mafia de esta mafia del poder de Javier Velázquez y Raquel Bonilla y compañía, donde Raquel Bonilla la hicieron candidata a diputada federal del partido

Morena por dedazo, eso fue el primer dedazo; el segundo dedazo que cometieron ellos fue que a Raquel Bonilla la nombraron coordinadora distrital; el tercer dedazo fue cuando nombran...”

“Mira el partido Morena no tiene la culpa y hasta ahorita podemos decir que ni Andrés Manuel tiene la culpa, la culpa es de estos bandidos como Xavier Vallejo, como Raquel Bonilla o en el estado no sé cómo Ladrón de Guevara, que ellos son los que hacen los dedazos...”

“...en Poza Rica esta gente le está fallando porque son infiltrados, ya te dije que hace rato que Xavier Velázquez es del viejo PRI y los demás, la Raquel Bonilla se ha adueñado del partido y ha hecho un partido antidemocracia y no hay libertad de expresión...”

**- Respecto del contenido visible en a través de la plataforma de la red social Facebook**, en la liga electrónica <https://www.facebook.com/362440964116115/videos/588516048175271/>; con referencia a la ciudadana Raquel Bonilla Herrera, se desprendieron frases en el siguiente tenor:

“...Rocío Nahle lograron infiltrarla al partido MORENA como diputada federal y se ha adueñado del partido en todo el estado... ahora ella viene imponiendo candidatos, como en el caso de las candidatas que usted mencionó del distrito de Poza Rica, a esa tal Raquel Bonilla la dedeo Rocío Nahle, o sea la puso por dedazo...”

“...hace 3 años Raquel Bonilla también fue impuesta por dedazo, ese fue el primer dedazo para diputada federal, el segundo dedazo cuando a ella la nombran coordinadora distrital del partido MORENA... el quinto dedazo ahora es Raquel Bonilla, otra vez, y el sexto dedazo es otra vez...”

“No, nosotros por estas candidatas no vamos a votar ni por Raquel Bonilla ni por Adriana Paola, en todo caso no vamos a votar por ninguno, a los diputados o sea vamos a respetar que el voto es libre, universal, directo y secreto...”

“Mire, aquí en este periódico acaba de salir que una camioneta del ayuntamiento entro a la casa de la candidata a Diputada Federal, Raquel Bonilla, llevando material, entonces porque un vehículo del ayuntamiento anda haciendo esas cosas...”

“...todas las camionetas como no tienen logotipo están en blanco van a apoyar a las candidatas, ahora al personal más pequeño, a los auxiliares los están obligando a huevo a ir a la campaña de Raquel Bonilla y de la otra candidata...”

**- Respecto del contenido de dos lonas colocadas frente a la**

presidencia municipal de Poza Rica, se advierten las siguientes frases:

“Mentirosa, peje y Roció Nahle: en Poza Rica soltaron al tigre impusieron por dedazo a Raquel Bonilla Herrera, como candidata a diputada federal por el V Distrito, déspota, corrupta”. Frases que forman parte del diseño de impresión de la lona.

“Ramera Félix” y “Adultera Félix”. Frases que se aprecian adheridas a la lona mediante marcador indeleble color negro, sin que formen parte del diseño original de la lona.

“Denuncia, Investigación, Proceso, Castigo. Cárcel para las ratas de los parquímetros. COMITÉ PRO DEFENSA DE LOS DERECHOS CIUDADANOS”.

- **Respecto de los Volantes.** No se aportó ningún elemento de prueba para acreditar su existencia y de las constancias no se aprecia ningún indicio sobre su distribución, e inclusive el ciudadano Silverio Trejo González, en su escrito de contestación a los planteamientos formulados en el auto de admisión, negó categóricamente la existencia y distribución de dichos volantes.
- **Respecto del uso de perifoneo.** El denunciante no aportó ningún indicio del cual pudiera considerar su utilización por parte del denunciado y tampoco se desprende la existencia de dicho instrumento de las constancias de actuaciones así también de las pruebas recabadas por la instructora.

De lo anterior, se puede advertir que contrario a lo hecho valer por el recurrente, la autoridad responsable analizó de manera preliminar y bajo la apariencia del buen Derecho los medios de prueba existentes en el sumario, con la finalidad de determinar en sede cautelar la procedencia o no de las medidas cautelares solicitadas por MORENA.

Al respecto, la Sala Superior considera que es conforme a Derecho el actuar de la autoridad responsable, por lo que contrario a lo alegado no se advierte la falta de exhaustividad alegada.

No pasa inadvertido, para esta autoridad jurisdiccional que el recurrente es omiso en precisar cuáles son las pruebas que se encuentran en esa situación, cuál sería el alcance y valor probatorio que, en su concepto, la autoridad responsable debió otorgarles, dado que sólo hace manifestaciones genéricas e imprecisas que no controvierten frontalmente las consideraciones que sustentan la determinación de la autoridad responsable.

Tampoco, se soslaya que tal y como lo resolvió la autoridad responsable, en cuanto a la publicidad en redes sociales, bajo la apariencia del buen derecho, no se advierte de manera evidente, la existencia de elementos en la publicidad denunciada en redes sociales, de los que se derive una apología a la violencia en contra de las mujeres, ni base para estimar que se estaba ante esquemas patriarcales, misóginos o discriminatorios en razón de género.

En el asunto, no es posible advertir en un análisis apriorístico alguna expresión evidente que pudiera incitar o promocionar conductas que afecten a la denunciante en su calidad de mujer, por razón de género, sino que las expresiones ahí contenidas, se encuentran dirigidas a cuestionar o criticar, desde la particular opinión del denunciado, el procedimiento interno de selección de candidaturas.

Por lo que, como lo resolvió la autoridad responsable, resulta improcedente el dictado de la medida cautelar solicitada, por lo que con motivo del proceso electoral federal, se debe privilegiar la libertad de expresión y de información, cuando no se

aprecien hechos o conductas que notoriamente constituyan infracciones a la normatividad electoral y exista la urgente necesidad de conceder la medida cautelar, a fin de evitar un menoscabo importante o un daño irreparable a los derechos discutidos, valores, principios y/o bienes jurídicos protegidos por el orden jurídico, en lo que atañe a la materia.

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

Por tanto, al haberse desestimado los agravios expresados por Morena, lo conducente es **confirmar**, en la materia de la impugnación, la negativa de otorgar las medidas cautelares solicitadas, con base en las consideraciones expuestas.

Por lo expuesto y **fundado**, se

**RESUELVE:**

**ÚNICO. Se confirma** el acuerdo de diecinueve de mayo de dos mil dieciocho, dictado por el 05 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Veracruz.

**NOTIFÍQUESE** como corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**MAGISTRADA**

**MÓNICA ARALÍ SOTO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE ALFREDO  
FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**FREGOSO**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**