

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-21/2015

RECORRENTE: PARTIDO VERDE
ECOLOGISTA DE MÉXICO

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

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
ALEJANDRO LUNA RAMOS

SECRETARIO: FERNANDO RAMÍREZ
BARRIOS

México, Distrito Federal, a siete de enero de dos mil quince.

VISTOS para resolver, los autos del expediente al rubro indicado, relativo al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto por el Partido Verde Ecologista de México, a fin de impugnar el acuerdo ACQD-INE-54/2014 dictado el treinta y uno de diciembre de dos mil catorce por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de adoptar las medidas cautelares formulada por Javier Corral Jurado, dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/JCJ/CG/72/INE/88/PEF/42/2014 y,

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Antecedentes. De las constancias del expediente y de lo expuesto por el partido recurrente, se advierten los datos relevantes siguientes:

1. Denuncia. El veintinueve de diciembre de dos mil catorce, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, escrito signado por Javier Corral Jurado, como Senador y Consejero del Poder Legislativo del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de ese instituto, mediante el cual interpuso denuncia contra el Partido Verde Ecologista de México y de quien resultara responsable, por hechos que considera constituyen violaciones a la normativa electoral. En dicho escrito formuló la solicitud de la aplicación de medidas cautelares de suspensión y retiro de la propaganda cuestionada.

2. Acuerdo de radicación. Mediante auto de veintinueve de diciembre de dos mil catorce, el titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, entre otras cosas, radicó el expediente UT/SCG/PE/JCJ/CG/72/INE/88/PEF/42/2014. En el mismo proveído, se reservó acordar lo conducente respecto de las medidas cautelares solicitadas, hasta en tanto se recibiera la información solicitada.

3. Acuerdo de medidas cautelares. El treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral dictó el acuerdo ACQD-INE-54/2014, a través del cual determinó:

PRIMERO. Se declara **procedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas, con relación a la difusión de los cine minutos y propaganda fija denunciada el termino de los argumentos vertidos en el considerando **CUARTO**.

SEGUNDO. Se ordena al Partido Verde Ecologista de México, que **de manera inmediata**, suspenda la difusión de los cine minutos y retire la propaganda fija denunciada, materia de esta medida cautelar y se abstenga de contratar o difundir propaganda de esta naturaleza, en los plazos y términos precisados en la presente resolución.

TERCERO. Se ordena a Cadena Mexicana de Exhibición, S.A. de C.V. (Cinemex) y a Cinépolis de México S.A. de C.V. (Cinépolis), que **de manera inmediata** suspendan la difusión de los cine minutos denunciados materia de esta medida cautelar y se abstengan de contratar y difundir propaganda o material de esta naturaleza, en los plazos y términos precisados en la presente resolución.

CUARTO. Se instruye al titular de la Unidad Técnica de los Contencioso Electoral de la Secretaria Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendientes a notificar la presente determinación.

QUINTO. En términos del considerando **QUINTO** de la presente resolución, es impugnabile mediante el “recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador”, atento a lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El recurrente afirma haber tenido conocimiento de la resolución referida desde el primero de enero del año en curso.

SEGUNDO. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

1. Interposición del medio de defensa. Disconforme con el acuerdo precisado en el apartado que antecede, mediante escrito presentado el tres de enero en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, el Partido Verde Ecologista de México, por conducto de su representante suplente ante el

Consejo General del aludido instituto, interpuso el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

2. Remisión de expediente. En la misma fecha, el Secretario Técnico de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral remitió, el expediente integrado con motivo del recurso de revisión promovido por el Partido Verde Ecologista de México.

3. Turno de expediente. Mediante proveído de cuatro del mes y año en curso, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, acordó integrar el expediente **SUP-REP-21/2015**, con motivo del citado medio de impugnación, y turnarlo a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El acuerdo de mérito fue cumplimentado en la misma fecha, mediante oficio número TEPJF-SGA-086/15, suscrito por el Subsecretario General de Acuerdos de esta Sala Superior.

4. Acuerdo de radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el recurso de revisión al rubro indicado se radicó en la ponencia del Magistrado Instructor, se admitió a trámite; y, tomando en consideración que no se encontraba pendiente de desahogar prueba alguna ni diligencia que practicar, se declaró cerrada la instrucción a efecto de dejar el asunto en estado de dictar la sentencia correspondiente y,

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso h), 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, mediante el que se impugna el acuerdo ACQD-INE-54/2014 dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, a través del cual se decreta la procedencia de la adopción de medidas cautelares formulada dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/JCJ/CG/72/INE/88/PEF/42/2014.

Lo anterior resulta acorde con lo dispuesto en el punto cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 4/2014, de veintinueve de septiembre de dos mil catorce, por el que se aprueban las reglas aplicables a los procedimientos especiales sancionadores competencia de la Sala Regional Especializada y sus impugnaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de octubre del dos mil catorce en donde se establece que la Sala Superior conocerá de los recursos de

revisión contra el desechamiento de la queja o denuncia de un procedimiento especial sancionador, **así como de cualquier otra determinación, como es la relativa a las medidas cautelares**, tal como ocurre en el presente caso.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia. Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1, 9, párrafo 1, 13, párrafo 1, 45, 109 y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en la que se hace constar el nombre del recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve.

2. Oportunidad. En la especie se cumple tal requisito, porque consta en autos que el partido recurrente fue notificado del acuerdo impugnado el día primero de enero de dos mil quince, a las once horas con cuarenta minutos, tal como consta del sello de recibido visible en el anverso de la foja con folio noventa y tres del expediente en que se actúa.

Por su parte, la demanda que da origen al recurso de revisión en que se actúa fue presentada ante la Secretaría

Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral el día tres de enero de dos mil quince, a las nueve horas con diecisiete minutos, esto es, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la emisión del acuerdo impugnado, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 109, párrafo 3, parte final, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; por ende, es claro, que la presentación del medio de impugnación en que se actúa fue oportuna.

3. Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, toda vez que de conformidad en lo señalado en el artículo 45, párrafo 1, fracción I, aplicable al recurso de revisión en que se actúa, en términos de lo dispuesto por el artículo 110, párrafo 1, ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dicho medio de impugnación puede ser promovido por los partidos políticos a través de sus representantes legítimos y, en la especie, quien promueve es el Partido Verde Ecologista de México, por conducto Fernando Garibay Palomino, quien se ostenta como representante suplente de dicho partido ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Por lo que hace al requisito de personería, esta Sala Superior advierte que Fernando Garibay Palomino está facultado para promover en representación del mencionado instituto político, dado que dicho requisito es reconocido como cumplido por la propia autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado, lo que resulta suficiente para tenerlo por satisfecho.

4. Interés jurídico. Se advierte que el partido promovente cuenta con interés jurídico para interponer el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en que se actúa, ya que alega como acto esencialmente controvertido, el acuerdo ACQD-INE-54/2014 de treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual declaró procedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas por el Partido Acción Nacional en el procedimiento especial sancionador número UT/SCG/PE/JCJ/CG/72/INE/88/PEF/42/2014.

En dicha resolución, entre otras cosas, se ordenó al Partido Verde Ecologista de México que de manera inmediata suspendiera la difusión de los cine minutos y retirara la propaganda fija denunciada, así como que se abstuviera de contratar o difundir propaganda de esa naturaleza.

La suspensión y retiro de la propaganda ordenados hace evidente el interés jurídico del partido político condenado a tales acciones, para impugnar la procedencia de adopción de medidas cautelares decretada por la responsable.

5. Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la ley no prevé algún recurso o medio de impugnación que deba ser agotado previamente a la tramitación del presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador para alcanzar su respectiva pretensión.

En consecuencia, al haberse cumplido los requisitos de procedencia del presente medio de impugnación, y no

advertirse oficiosamente la actualización de alguna causa que motive el desechamiento del mismo, lo conducente es estudiar el fondo de la controversia planteada.

TERCERO. Naturaleza de las medidas cautelares. Las medidas cautelares constituyen instrumentos que puede decretar la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento.

Por tanto, se trata de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias. Accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo; y, sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves.

Su finalidad es prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva así como evitar que el perjuicio se vuelva irreparable, asegurando la eficacia de la resolución que se dicte.

Por consecuencia, las medidas cautelares están dirigidas a garantizar la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo.

Bajo esa lógica, las medidas cautelares a la vez que constituyen un instrumento de otra resolución, también sirven para tutelar el interés público, porque buscan restablecer el

ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo, provisionalmente, una situación que se califica como ilícita.

Este criterio ha sido reconocido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J.21/98¹, que es del tenor literal siguiente:

MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA. Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a las resultas del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.

Sobre dicho punto, debe subrayarse que el legislador previó la posibilidad de que se decreten medidas cautelares con efectos únicamente provisionales, transitorios o temporales, con

¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, Marzo de 1998, página 18.

el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción.

Ello, con la finalidad, como ya se apuntó con anterioridad, de evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la legislación electoral aplicable.

Además, de conformidad con la jurisprudencia transcrita, las medidas cautelares tienen como efecto restablecer el ordenamiento jurídico presuntamente conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

Ahora bien, para que en el dictado de las medidas cautelares se cumpla el principio de legalidad, la fundamentación y motivación deberá ocuparse cuando menos, de los aspectos siguientes:

- a)** La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso y,
- b)** El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico, cuya restitución se reclama (*periculum in mora*).

La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida –que se busca evitar sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento o proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.

Atendiendo a esa lógica, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como *fumus boni iuris* –apariencia del buen derecho– unida al *periculum in mora* –temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final–.

Sobre el *fumus boni iuris* o apariencia del buen derecho, debe precisarse que éste apunta a una credibilidad objetiva y sería sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable.

Por su parte, el *periculum in mora* o peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Como se puede deducir, la verificación de ambos requisitos obliga indefectiblemente a que la autoridad responsable realice una evaluación preliminar del caso concreto en torno a las respectivas posiciones enfrentadas, a fin de

determinar si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares.

En consecuencia, si de ese análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, entonces se torna patente que la medida cautelar debe ser acordada, salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.

Como se puede observar de todo lo anteriormente explicado, es inconcuso entonces que la ponderación de los valores tutelados que justifican los posicionamientos de las partes en conflicto, así como la valoración de los elementos probatorios que obren en el expediente, se convierte en una etapa fundamental para el examen de la solicitud de medidas cautelares, toda vez que cuando menos se deberán observar las directrices siguientes:

- a)** Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.
- b)** Justificar el temor fundado de que ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia.
- c)** Ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adopte.

- d) 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.

De esa forma, la medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales: evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados. Todo ello para que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.

Ahora bien, es inconcuso que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es la autoridad competente para el dictado de medidas cautelares entre otras, vinculadas con la difusión de propaganda política o político-electoral, en términos de los artículos 41, base III y 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 162, párrafo 1, inciso e), 163, párrafo 1, 459, párrafo 1, inciso b), 468, párrafo 4 y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por consecuencia, le corresponde examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia, a fin de lograr la cesación 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 la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la ley aplicable.

Razón por la cual, la autoridad competente también deberá ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, justificando la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida cautelar que se dicte o motivando las razones por las cuales aquélla se niegue. En consecuencia, en ambos casos deberá fundar y motivar si la conducta denunciada trasciende los límites del derecho o libertad que se considera violado y, si presumiblemente, se ubica o no en el ámbito de lo ilícito.

Sustenta lo antes señalado, la tesis de jurisprudencia 26/2010² de esta Sala Superior, cuyo tenor es:

RADIO Y TELEVISIÓN. REQUISITOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR. De la interpretación sistemática de los artículos 52, 368, párrafo 8, y 365, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que, en el procedimiento especial sancionador, el órgano competente puede ordenar, como medida cautelar, la suspensión de la transmisión de propaganda política o electoral en radio y televisión, a fin de evitar la vulneración de los principios rectores en materia electoral; daños irreversibles que pudieran ocasionarse a los actores políticos y, en general, la afectación de bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente, para que sea dable, en su oportunidad, el cumplimiento efectivo e integral de la resolución que se pronuncie. Por ello, el órgano facultado, al proveer sobre dicha medida, deberá examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia; de igual forma, ponderará los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificará la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de dicha medida; entre otros aspectos, tendrá que fundar y motivar si la difusión atinente trasciende los límites que reconoce la libertad de expresión y si presumiblemente se ubica en el ámbito de lo ilícito, atendiendo desde luego, al contexto en que se produce, con el objeto de establecer la

² Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, volumen 1, páginas 613 y 614.

conveniencia jurídica de decretarla; elementos que indefectiblemente deben reflejarse en la resolución adoptada, a fin de cumplir con la debida fundamentación y motivación exigida por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe destacar que este criterio se soportó en esencia, en las ejecutorias emitidas por esta Sala Superior en los recursos de apelación registrados bajo las claves SUP-RAP-96/2013 y SUP-RAP-170/2013 así como en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-14/2011.

Una vez precisado lo anterior, esta Sala Superior procederá a realizar la contestación de los agravios hechos valer por el recurrente.

CUARTO. Síntesis de agravios. Por razón de método los conceptos de agravio expresados por el recurrente serán analizados de manera conjunta sin que tal circunstancia genere agravio alguno al demandante.

El criterio mencionado ha sido reiteradamente sustentado por esta Sala Superior, lo cual dio origen a la jurisprudencia identificada con la clave 4/2000³, cuyo rubro y texto del tenor siguiente:

AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.- El estudio que realiza la autoridad examine en su conjunto, separándolos en distintos grupos, o bien uno por uno y en el propio orden de su exposición o en orden diverso, no causa afectación jurídica alguna que amerite la revocación del fallo impugnado, porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados.

³ Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1, Jurisprudencia, página 125.

Precisado lo anterior, del escrito del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador que se analiza se advierte que el Partido Verde Ecologista de México expresó los siguientes motivos de disenso:

- La responsable hace una ponderación inadecuada del caso concreto porque los mensajes analizados no están regulados por el artículo 134 constitucional.

- Los mensajes que fueron objeto de la medida cautelar forman parte de los mensajes de carácter ordinario que realiza el Partido Verde Ecologista de México.

- La difusión de tales mensajes está amparada por los artículos 6 y 7 de la Constitución Federal, por lo que la restricción de dicha propaganda constituye un acto de censura previa.

- La responsable no debió ordenar las medidas cautelares porque los partidos políticos tienen plena libertad para determinar los contenidos de la propaganda y quedan sujetos a responsabilidades ulteriores por transgresión o quebranto de la normatividad electoral.

- El artículo 134 de la Constitución Federal no es aplicable al caso concreto porque los mensajes restringidos son propaganda emanada de un partido político y no de una

autoridad, por lo que no constituyen propaganda gubernamental que contenga las restricciones del mencionado precepto constitucional.

- No puede ser aplicado lo razonado por la responsable en el sentido de extender lo resuelto en el SUP-REP-19/2014 porque los mensajes objeto de análisis son hechos que no fueron valorados en dicho juicio y que aceptar la interpretación propuesta llevarían al absurdo de restringir toda actividad ordinaria por la similitud facciosa que la responsable pretenda configurar.

- En ese contexto, señala el recurrente que la responsable está valorando un spot de cine minutos que nunca ha sido revisado por la autoridad jurisdiccional y no formó parte de los informes de labores de los diputados y senadores que fueron estudiados, que es el de “circo de animales”, hecho que es contrario a derecho y constituye censura previa.

QUINTO. Estudio de fondo. Los agravios son **infundados**, en atención a las siguientes consideraciones.

A fin de exponer las razones de esta Sala Superior, primeramente, se analizará la normatividad constitucional aplicable de donde emana el principio constitucional que con la adopción de las medidas cautelares decretadas al actor se pretende garantizar; posteriormente, se pondrán de manifiesto las razones y motivos que tuvo la responsable para determinar la procedencia de dichas medidas y, por

último, se establecerán los motivos por los que se estima que dicha determinación es adecuada en el caso concreto.

Efectivamente, el presente asunto debe estudiarse a la luz de los principios de equidad e igualdad en materia electoral referidos en los artículos 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, los mencionados artículos establecen, por un lado, el derecho de los partidos políticos respecto al uso de los medios de comunicación social y por el otro, reglas generales, preponderantemente de carácter restrictivo, respecto a la propaganda que difundan los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública, así como cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno; específicamente prohíbe la utilización de propaganda gubernamental con fines que no sean institucionales, informativos, educativos o de orientación social, así como aquella que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, a fin de no influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Así, al amparo de tales numerales quedan comprendidos aspectos fundamentales del orden democrático, a saber: **a)** el derecho a la información, sustentado en la obligación que tienen los órganos de gobierno de informar y el correlativo derecho de las personas a recibir información; y, **b)** el principio de equidad en las contiendas electorales, basado, en la imperiosa necesidad de que los órganos de gobierno de cualquier jerarquía, naturaleza u orden se abstengan de influir de cualquier forma en el desarrollo de una contienda electoral.

De ahí que ante cualquier conducta que pueda constituir una vulneración a la previsión constitucional, debe efectuarse un examen minucioso en que se tomen en consideración ambos componentes, ponderándolos, en forma que ninguno de ellos se vea excluido en detrimento del otro; es decir, garantizando el derecho fundamental de acceso a la información pública, y la subsistencia del principio de equidad en los comicios, que se traduce en un interés público de importancia preponderante para el Estado. Ello, dada la necesaria coexistencia que por mandato constitucional guardan respecto de la propaganda gubernamental.

Luego, la naturaleza del principio constitucional en comento, permite que su probable transgresión se configure no sólo a partir de hechos aislados o específicamente identificados, sino que, asimismo, puede llegar a resentir una afectación cuando existen conductas reiteradas y sistemáticas que evidencian la probable infracción a las normas electorales, concretamente, a las restricciones impuestas en los artículos 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, como ya fue referido, esta Sala Superior ha sostenido, que el examen de las conductas denunciadas, a efecto de determinar la procedencia del dictado de medidas cautelares, debe efectuarse bajo la apariencia del buen derecho, y considerando el peligro en la demora, los cuales son presupuestos para el dictado de medidas cautelares. Ello, porque un estudio de fondo sería inconducente al no constituir la materia de la resolución, en tanto que ésta únicamente está

definida por la necesidad de preservar aquellas cuestiones que constituyen el fondo de la controversia planteada, esencialmente, impidiendo que la afectación a un derecho pueda consumarse de manera irreparable o tornarse en violaciones de difícil reparación que afectaría todo el proceso electoral.

Por esa razón, el examen que en su oportunidad lleva a cabo la autoridad responsable no se basa en la existencia de la conducta ilícita y su sanción, sino únicamente en la existencia del derecho cuya tutela se pretende, el temor fundado de que ante la espera de la resolución de fondo desaparezca la materia de la controversia, la ponderación de los valores y bienes jurídicos en conflicto, así como la valoración en torno a si la conducta denunciada presumiblemente se sitúa en el ámbito de lo ilícito.

En efecto, la valoración de los dos elementos mencionados en última instancia, es de particular importancia para estar en aptitud de arribar a una conclusión fundada y motivada sobre la legalidad de la procedencia del dictado de medidas cautelares en el presente asunto.

La correcta apreciación de los valores y bienes jurídicos en conflicto, permite establecer los efectos y alcances que la conducta presuntamente infractora tendría respecto de las personas, partidos políticos, autoridades o incluso del proceso electoral en su conjunto, cuando sus consecuencias continuaran consumándose hasta el dictado de la resolución final.

A partir de ello se está en aptitud de determinar en forma objetiva la trascendencia del bien jurídico tutelado y la importancia de su preservación, cuestión que en principio permite dilucidar si deben cesar preventivamente los actos motivo de denuncia, o en su defecto, prevalecer hasta la conclusión del procedimiento sancionador.

Sin embargo, ello por sí solo resulta insuficiente, pues también debe efectuarse una adecuada valoración de las circunstancias y hechos que caracterizan al conflicto jurídico planteado, al ser un elemento potencialmente definitorio respecto de la procedencia de las medidas cautelares.

Esto es, aun cuando en ocasiones pareciera que debe privilegiarse algún valor o derecho jurídicamente protegido por encima del derecho presuntamente afectado con los actos denunciados, lo cierto es que las circunstancias particulares del caso pueden evidenciar la necesidad de adoptar la medida cautelar, ya sea porque se advierta con mayor claridad que las conductas involucradas presumiblemente son antijurídicas, o bien, porque los efectos que puedan producirse en el caso a estudio sean de entidad tal que ameriten la adopción de la medida extraordinaria.

En atención a las anteriores consideraciones, es que se estima que la responsable efectuó una correcta ponderación de los valores jurídicos constitucionalmente protegidos por los artículos 41 y 134 de la norma fundamental, lo cual condujo a que correctamente arribara a la conclusión de que debía

suspenderse cautelarmente la difusión de los promocionales denunciados.

Efectivamente, del acuerdo combatido se obtiene, que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral resolvió conforme a lo siguiente:

En primer lugar, la responsable delimitó la *litis* conforme a los hechos denunciados consistentes en:

1. Desde el mes de diciembre y a la fecha en diversos puntos de la república mexicana se ha venido desplegando una campaña a través de la colocación de propaganda en diversos espectaculares, anuncios en casetas telefónicas, puestos de periódicos y revistas, así como en parabuses y transporte público con evidentes fines electorales que utiliza la producción de los promocionales que fueron ordenados y producidos por los legisladores del Partido Verde Ecologista de México.
2. De la misma manera se difunden los denominados cine minutos que se observan en las salas de cine de las cadenas Cinépolis y Cinemex en todo el país, previo al inicio de las películas que se transmiten, en los que se observan mensajes que contienen circunstancias idénticas de los informes de los legisladores del Partido Verde Ecologista de México.

Una vez hecho lo anterior, la responsable acreditó la existencia del material denunciado y estableció que la propaganda fija se encontraba colocada en los lugares y formas denunciadas, por así haberlo constatado funcionarios del propio instituto a través de las diligencias correspondientes y que los promocionales denominados “cine minutos” se difunden a nivel nacional en las cadenas de cine mencionadas en treinta estados del país.

Acto seguido, se pronunció respecto de la solicitud de adopción de medidas cautelares, al amparo de las siguientes consideraciones:

- Para arribar a las conclusiones correspondientes la responsable tomó en cuenta lo establecido en la ejecutoria de veintinueve de diciembre de dos mil catorce dictada en el expediente SER-PSC-5/2014 por la Sala Regional Especializada de este Tribunal, en la que se determinó que los promocionales analizados en aquél asunto, relativos a los informes de actividades de diversos legisladores del Partido Verde Ecologista de México, pretendían de manera sistemática, continuada y reiterada posicionar a tal instituto político frente al proceso electoral, irrumpiendo con el principio de equidad en la contienda.

- En esos términos, en lo tocante a los promocionales de “cine minutos”, la autoridad electoral demandada procedió a comparar y cotejar la propaganda declarada ilegal en aquél juicio, para determinar la similitud de la información contenida en aquéllos con la de los materiales denunciados en el procedimiento en curso. Particularmente, se advirtió coincidencia en el uso de las expresiones “Cadena perpetua a secuestradores”, “Verde sí cumple”, “0180024cumple”, así como la inserción del logotipo del mencionado instituto político.

- Por lo que hace a la propaganda fija, la responsable advirtió que contenía la leyenda “Verde sí cumple” y el logotipo del partido político, así como las frases “no más cuotas obligatorias en escuelas públicas”, “cadena perpetua a secuestradores” y “el que contamina paga y repara el daño”, en plena coincidencia con la información de los promocionales

alusivos a informes de labores de legisladores que fueron considerados irregulares.

- Los elementos coincidentes con lo que por este Tribunal ya fue considerado una campaña ilegal del Partido Verde Ecologista de México, que lo ubica en posición de ventaja indebida en el proceso electoral, evidencian a juicio de la responsable una posible la estrategia o campaña conjunta del partido, que no tiene otra finalidad que la de posicionarlo entre la ciudadanía.

- Así, la responsable decidió ordenar el retiro y suspensión inmediatos de la propaganda en cuestión estableciendo tres razones claras: **1)** tanto los promocionales de los legisladores del Partido Verde Ecologista de México, como los “cine minutos” y propaganda fija denunciada, contienen imágenes y elementos similares o idénticos; **2)** que la autoridad jurisdiccional (Sala Regional Especializada) consideró que los promocionales de los legisladores contravenían la normatividad electoral; **3)** que el siete de octubre de dos mil catorce dio inicio el proceso electoral federal 2014-2015 y **4)** que la difusión de la propaganda y material objeto de denuncia podría afectar los principios de equidad e igualdad rectores de la materia electoral.

En atención a las anteriores consideraciones, es que se estima que la responsable efectuó una correcta ponderación de los valores jurídicos constitucionalmente protegidos por los artículos 41 y 134 de la norma fundamental, lo cual condujo a que arribara a la conclusión de que debía suspenderse cautelarmente la difusión de los promocionales denunciados.

Con dicho enfoque concluyó que en apariencia del buen derecho y conforme a los hechos del caso, existían elementos que permitieran arribar a la conclusión de que las conductas denunciadas presumiblemente constituían una infracción a la norma legal y, en consecuencia, debían preventivamente cesar en sus efectos.

Es decir, examinó la solicitud de medidas cautelares conforme a las circunstancias particulares del caso basada en la necesidad de preservar irrestrictamente el principio de equidad en la contienda electoral, tomando en consideración el contexto en que se estaban presentando los hechos

denunciados, porque sólo de esa manera era apreciable el daño al bien jurídico tutelado por las normas constitucional y legal en cuestión y, en consecuencia, únicamente con dicho enfoque se comprendería la necesidad de decretar la procedencia de las medidas cautelares solicitadas.

Ante la evidencia de que los hechos denunciados no importan conductas aisladas o individuales, sino que, por el contrario, guardan una estrecha relación con otros hechos que le fueron precisados en el acuerdo a debate, la autoridad estuvo en aptitud de ponderar a cabalidad y con mayor amplitud las conductas presuntamente infractoras y su probable impacto en uno de los bienes jurídicos tutelados, como es la equidad en las contiendas electorales.

Lo anterior cobra mayor relevancia si se toma en consideración que uno de los argumentos centrales de la

motivación consiste en estrecha relación o vinculación que guardan diversos hechos denunciados, lo que en su concepto evidencia una estrategia de comunicación política específicamente diseñada para eludir las condicionantes legales y que en definitiva trastoca los valores protegidos por la normativa constitucional.

Ello, en virtud de que en la sentencia de la Sala Regional Especializada se resolvió que los procedimientos especiales sancionadores incoados en contra de diversos legisladores del Partido Verde Ecologista de México, versaron sobre promocionales que constituyeron actos concatenados y sistemáticos, a efecto de realizar una campaña permanente en favor de dicho instituto político.

De esta manera, contrario a lo aducido por el recurrente, resulta apegado a derecho que con base en tales consideraciones, se haya determinado que ante la identidad de elementos que permitieron arribar a aquélla conclusión, en el caso, debía seguirse la misma suerte, en virtud de que, los promocionales analizados pudieran comprometer lo dispuesto en artículo 134 constitucional, porque su difusión podría implicar el desequilibrio en la competencia entre los partidos políticos, pues resulta evidente que devienen de una misma estrategia publicitaria que pudiera poner en contradicho la equidad de la contienda electoral.

Asimismo, ante lo expuesto en el presente considerando y en el relativo a la naturaleza de las medidas cautelares, resulta infundado que el partido político considere que con la resolución

a debate se esté censurando previamente su libertad de expresión en términos de lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Constitución Federal, pues como ya quedó asentado, bajo la apariencia del buen derecho las conductas denunciadas, atendiendo al contexto en que se encuadran y para el efecto del dictado de medidas cautelares, pueden trascender los límites de lo lícito, al poner en comprometer bienes jurídicamente tutelados, como lo es la equidad en la contienda, cuestión que ni siquiera está cuestionada directamente por el recurrente.

Aunado a lo anterior, el hecho de que en el caso los promocionales denunciados no coincidan con los promocionales de informes anuales de legisladores, pues en ellos no se advierte que se esté promocionando a algún legislador en particular, hace más latente aún la necesidad de suspensión o retiro de la propaganda, pues pone de manifiesto la intención de difundir los logros del partido en lo general, presumiblemente con el afán de posicionarlo en el gusto de la ciudadanía con propósitos electorales, lo que definitivamente podría desequilibrar de manera irreparable el rumbo el próximo proceso electivo.

A juicio de esta autoridad jurisdiccional, es claro que el contenido de los promocionales en cuestión, apreciado objetivamente, no guarda relación con un informe individual de gestión respecto de los legisladores denunciados, sino que se asemeja, en el mejor de los casos, a la gestión de los legisladores, grupos parlamentarios e, incluso, a promoción del propio partido político.

Esta Sala Superior estima que el referido contexto fue ponderado por la autoridad responsable, lo cual derivó en que se concluyera que existía una apariencia de buen derecho en la difusión de los promocionales en cuestión, lo que permitió sustentar la procedencia de adopción de las medidas cautelares solicitadas por el denunciante.

Lo anterior cobra mayor relevancia si se toma en consideración que precisamente lo que se pretende evitar con el acuerdo impugnado es que con el transcurso del tiempo, de no evitarse la continuación de las conductas denunciadas, se genere un daño irreparable en el derecho tutelado.

Luego, ante la existencia de acciones y conductas que denotan una actuación sistemática, en que se advierte presuntivamente que el factor preponderante en la difusión de los promocionales busca un posicionamiento de un partido político, ya sea mediante alusiones que lo identifican plenamente e incluso invitan a que la ciudadanía tenga contacto con él vía telefónica, es inconcuso que en principio no existe un fundamento constitucional o legal que avale la realización de ese tipo de conductas, sobre todo si se advierte que son reiteradas, en forma que no se aprecia una racionalidad o proporcionalidad en la negativa de la adopción de medidas cautelares bajo la apariencia del buen derecho.

De ahí que en atención al principio de riesgo en la demora y ante la existencia de indicios que denotan la indebida utilización de la permisión legal para la difusión de mensajes analizados, con independencia de que éstos se encuentren

amparados en la norma o no, es que debe confirmarse la adopción de las medidas cautelares dado que en el particular, debe estimarse preferente la tutela al principio de equidad e igualdad frente a los derechos de información y uso de medios de comunicación social que se prevé en el texto constitucional.

Por tanto, ante lo **infundado** de los agravios, lo procedente es que se confirme el acuerdo impugnado.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo impugnado.

Notifíquese personalmente al recurrente en el domicilio que señaló en su escrito inicial; por **correo electrónico** a la autoridad responsable y a la Sala Regional Especializada; y, por **estrados** a los demás interesados. Lo anterior, con fundamento en los artículos 9, párrafo 4, 26, 27, 28, 29, 48 y 110 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Devuélvase los documentos que corresponda y, en su oportunidad, **archívese** el expediente como asunto concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de los Magistrados Constancio Carrasco Daza y Flavio Galván Rivera,

ante el Subsecretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

GABRIEL MENDOZA ELVIRA