

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR
EXPEDIENTE: SUP-REP-73/2015**

**RECURRENTE: PARTIDO VERDE
ECOLOGISTA DE MÉXICO**

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

**MAGISTRADO PONENTE: FLAVIO
GALVÁN RIVERA.**

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL
ENGROSE: PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIOS: ERNESTO CAMACHO
OCHOA, ANABEL GORDILLO
ARGÜELLO, VÍCTOR MANUEL ROSAS
LEAL Y MARIO LEÓN ZALDIVAR
ARRIETA**

México, Distrito Federal, a veintisiete de febrero de dos mil quince.

VISTOS para resolver los autos del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto por el Partido Verde Ecologista de México, contra del acuerdo ACyD-INE-31/2015, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral el veintidós de febrero de dos mil quince, por el cual, ordenó, como medida cautelar, la suspensión del promocional difundido en televisión por la senadora Ninfa Salinas Sada, así como del diverso promocional intitulado "Carlos Puente Vocero 2".

RESULTANDO

Del escrito de demanda así como de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente:

I. Antecedentes.

1. Denuncia. El diecinueve de febrero, el Partido de la Revolución Democrática denunció al Partido Verde Ecologista de México, a su grupo parlamentario en el Senado de la República, y a los senadores Ninfa Salidas Sada y Carlos Alberto Puentes Salas, por la presunta difusión de propaganda electoral en radio y televisión, salas de cine, Internet, espectaculares, *mupis*, transporte público urbano y metro, de las campañas “Cumple lo que promete” o “Lo que propone lo cumple”; “Falta mucho por hacer”; “Vales de medicina”; “Cadena perpetua a secuestradores”; “El que contamina paga y repara el daño”, y “Circo sin animales”, así como por la aportación en especie, por parte de diversos medios de comunicación.

En ambos casos, el partido actor solicitó se impusieran medidas cautelares, a efecto de que se ordenara la suspensión de la distribución de la propaganda.

2. Acuerdo ACQyD-INE-31/2015. El veintidós de febrero, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional electoral, entre otras cosas ordenó, como medida cautelar, la suspensión de la difusión en televisión del promocional de la senadora Ninfa Salinas Sada, así como del diverso intitulado “Carlos Puentes Vocero 2”.

II. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

1. Presentación. Inconforme, el veintitrés de febrero de dos mil quince, el Partido Verde Ecologista de México interpuso el presente recurso de revisión.

2. Trámite y turno. El veinticuatro de febrero de dos mil quince, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-REP-73/2015, con motivo de la promoción del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador precisado en el resultado II que antecede, y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. Instrucción y formulación del proyecto de sentencia. En su oportunidad, el Magistrado Instructor determinó: radicar el expediente registrado en su Ponencia; admitirlo por estimar satisfechos los requisitos de procedencia; y, finalmente, declaró cerrada la instrucción y ordenó formular el proyecto de resolución que conforme a Derecho procede.

4. Engrose. Toda vez que en la votación los magistrados rechazaron por mayoría de votos las consideraciones del proyecto presentado por el magistrado Flavio Galván Rivera, se determinó que el magistrado Pedro Esteban Penagos López realizara el engrose, el cual se presenta en los términos siguientes.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, porque se trata de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en el que se impugnan los acuerdos emitidos por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, mediante los cuales, entre otras cosas, declara la procedencia de medidas cautelares solicitadas; supuesto reservado para el conocimiento y resolución de esta Sala Superior.

Lo anterior, con fundamento 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; 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SEGUNDO. Estudio de fondo.

Determinación impugnada y planteamiento.

La autoridad responsable consideró procedente la adopción de la medida cautelar que solicitó el Partido de la Revolución Democrática respecto de la difusión en televisión de los promocionales “Ninfa Salinas Sada”, y “*Carlos Puente Vocero 2*”, sustancialmente, porque bajo la apariencia del buen derecho, dicho promocional analizado en su contexto, permitía advertir la

existencia de elementos similares a los contenidos en la campaña publicitaria “Verde sí cumple”, y “Promesas cumplidas”, pues se refería a las mismas propuestas que en su momento fueron difundidas por diversos legisladores del Partido Verde Ecologista de México, con la diferencia en la frase “Sí cumple”, que ahora dice: “Propuestas cumplidas y que ahora son ley”.

Para ello, tomó en cuenta todos los elementos en su conjunto y no como hechos aislados, con lo cual estimó que la propaganda denunciada se difundió de **forma reiterada y sistemática**, lo que desde luego podría generar una ventaja indebida del Partido Verde Ecologista de México, frente a los demás partidos.

El partido recurrente pretende que esta Sala Superior revoque la determinación impugnada, para que se ordene a la autoridad responsable que decrete la improcedencia de la medida cautelar, y en consecuencia, se sigan difundiendo los promocionales en televisión.

Al respecto, el partido afirma que la suspensión de los promocionales es indebida, porque se refieren a logros legislativos para informar a la ciudadanía y a diversos actores políticos; además, la responsable no tenía elementos para determinar una posible afectación al principio tutelado en el artículo 134 constitucional, pues no se realiza un llamamiento al voto, no se advierte que haya existido promoción personalizada ni que presentaron su plataforma electoral, de ahí que no existió posicionamiento ventajoso alguno. Aunado a que la difusión de los promocionales está dentro de los días previos al informe de

SUP-REP-73/2015

labores, en el caso de la senadora, y conforme a las prerrogativas que tenía el partido.

Tesis.

El planteamiento del partido recurrente es **infundado**.

Lo anterior, porque la autoridad responsable advirtió, bajo la apariencia del buen derecho, que los promocionales denunciados “Ninfa Salinas Sada” y “*Carlos Puente Vocero 2*”, contenían elementos, imágenes y frases, que, analizadas en el contexto contemporáneo de la campaña publicitaria del mismo partido, desarrollada, entre otros, con los spots conocidos como “**Verde sí cumple**” o “**Cumplimos lo que prometemos**”, podía considerarse como un elemento sistemático y de continuidad para la difusión de propaganda que tiene como finalidad posicionar al Partido Verde Ecologista de México en el proceso electoral frente a la ciudadanía, con una posible incidencia en la equidad de la contienda, máxime que esta Sala Superior, en el recurso de revisión SUP-REP-19/2015, ya se había pronunciado en ese sentido al confirmar las medidas cautelares decretadas por la propia Comisión.

Marco normativo.

Los principios de equidad e igualdad en materia electoral contenidos en los artículos 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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.

En específico, dichos preceptos prohíben 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.

Para garantizar lo anterior, entre otros mecanismos, el sistema electoral otorgó facultades y responsabilidades a la autoridad electoral administrativa para suspender la propaganda que se apartara del marco constitucional.

En específico, a través de medidas cautelares, respecto de las cuales, esta Sala Superior ha sostenido que en su análisis debe valorarse si las conductas denunciadas, bajo la apariencia del buen derecho y considerando el peligro en la demora, pueden afectar el proceso electoral.

Así, tales instrumentos, tienen la finalidad de impedir una afectación a los principios constitucionales y evitar que las probables violaciones a un derecho sean irreparables.

El examen que en su oportunidad lleva a cabo la autoridad electoral no se basa en la existencia de la conducta ilícita y su sanción, sino únicamente en la existencia del derecho cuya tutela

SUP-REP-73/2015

se pretende, el temor fundado de que ante la espera de la resolución de fondo desaparezca la materia de la controversia, la probable irreparabilidad en la afectación de principios constitucionales del orden público y/o interés social, de 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 el entendido de que, la autoridad electoral administrativa debe valorar los promocionales en cuestión, bajo la apariencia del buen derecho, esto es, en un asomo que permita observar que existe algún elemento que de manera objetiva permita vislumbrar conductas o actos revestidos de ciertas irregularidades al menos, en dos fases: en sí mismo y en su contexto.

En la primera, ciertamente, debe examinar si el promocional, en sí mismo, por sus características intrínsecas, podría transgredir los principios y bienes jurídicos que rigen la materia.

En tanto, en una segunda fase, la autoridad electoral debe analizar si el promocional junto al contexto en el que se presenta, podría generar una afectación a los mismos principios constitucionales de la materia.

Todo, para determinar, finalmente, si la propaganda tiene la capacidad de generar un probable daño al principio de equidad en la contienda electoral, para determinar si debe ser suspendida, a virtud de su relevancia en un proceso electoral que debe salvaguardarse de probables transgresiones que rompan la equidad entre de los partidos políticos.

Promocionales en cuestión y consideraciones de la autoridad.

El contenido literal de los promocionales en cuestión es el siguiente:

<p>PROMOCIONAL RV00181-15 “VALES DE MEDICINAS” “NINFA SALINAS SADA”</p>	<p>PROMOCIONAL RV00160-15 CARLOS PUENTE VOCERO 2</p>
<div data-bbox="722 1050 1035 1317" data-label="Image"> </div> <p data-bbox="653 1448 1104 1635">Voz hombre: No tengo esa medicina, pero le voy a dar un vale y la va a cambiaren otra farmacia del seguro o en la súper farmacia del IMSS donde siempre hay todas las medicinas</p> <div data-bbox="728 1694 1029 1970" data-label="Image"> </div> <p data-bbox="653 2006 1104 2071">Voz mujer: ¿Y a poco sí me van a surtir mi receta en otra farmacia?</p>	<div data-bbox="1234 1050 1533 1329" data-label="Image"> </div> <p data-bbox="1161 1460 1617 1647">Carlos Puente: Soy Carlos Puente, vocero del Partido Verde y te quiero hablar del que ofreció y logró el Verde: En las pasadas elecciones el Verde propuso vales de medicinas y hoy son realidad.</p> <div data-bbox="1234 1709 1533 2015" data-label="Image"> </div> <p data-bbox="1161 2050 1617 2145">Carlos Puente: Propusimos cadena perpetua a secuestradores y ya es Ley</p>

SUP-REP-73/2015

<p>PROMOCIONAL RV00181-15 “VALES DE MEDICINAS” “NINFA SALINAS SADA”</p>	<p>PROMOCIONAL RV00160-15 CARLOS PUENTE VOCERO 2</p>
<div data-bbox="514 492 821 795" data-label="Image"> </div> <p data-bbox="443 825 894 923">Voz hombre: ¡Claro! El programa empieza en el Distrito Federal pero pronto estará en todo el país</p> <div data-bbox="514 1110 821 1389" data-label="Image"> </div> <p data-bbox="443 1418 894 1605">Ninfa Salinas: Habrá vales de medicinas en el IMSS. Aprobamos un punto de acuerdo para que el Seguro Social inicie un programa de vales a partir del 15 de marzo de este año.</p> <p data-bbox="443 1641 894 1739"><i>Falta mucho por hacer pero las senadoras del Verde logramos lo que proponemos.</i></p> <p data-bbox="443 1774 894 2021">En una cintilla de color verde con letras blancas aparece el nombre de la senadora Ninfa Salinas y se lee “Presentaré mi informe el 26 de febrero de 2015”, y más información en http://www.legisladoresverdes.org.mx/.</p>	<div data-bbox="1026 492 1333 795" data-label="Image"> </div> <p data-bbox="947 825 1398 946">Carlos Puente: Propusimos eliminar las cuotas obligatorias en escuelas públicas y prohibir los animales en los circos, hoy son leyes aprobadas.</p> <div data-bbox="1026 1071 1333 1374" data-label="Image"> </div> <p data-bbox="947 1403 1398 1525">Carlos Puente: Falta mucho por hacer y seguiremos trabajando, porque EL PARTIDO VERDE CUMPLE LO QUE PROPONE.</p>

PROMOCIONAL RV00181-15 "VALES DE MEDICINAS" "NINFA SALINAS SADA"	PROMOCIONAL RV00160-15 CARLOS PUENTE VOCERO 2
	

En relación a ello, la Comisión responsable, en el análisis directo de los promocionales en cuestión, señaló bajo la apariencia del buen derecho, que podrían afectar el principio de equidad en la contienda electoral, dado que del análisis conjunto de los promocionales que motivaron las denuncias, intitulados "Ninfa Salinas Sada" y "Carlos Puente Vocero 2", se advertían temas similares a la campaña que de manera reiterada y sistemática ha llevado a cabo el Partido Verde Ecologista de México, sobre "Vales de medicina", "Cuotas en escuelas", "Cadena perpetua a secuestradores" y "Prohibición de animales en circos".

Para la autoridad responsable, de dichos promocionales se apreciaron elementos, datos, imágenes o características que pudieran afectar la equidad en la contienda, al considerar que apartándose de la normativa electoral podría tratarse de una **estrategia de comunicación política** y una campaña de

SUP-REP-73/2015

promoción electoral permanente ilegal en favor de dicho instituto político, con el fin de posicionarse ante el electorado, lo que podría traer consigo el trastrocamiento de la equidad en la contienda electoral federal.

Esto, porque consideró que en el contenido de los promocionales se advertía la misma temática de propaganda político-electoral utilizada por el Partido Verde Ecologista de México desde el mes de septiembre de dos mil catorce, con la propaganda relacionada con la rendición de informe de labores de una legisladora y la campaña publicitaria en “espectaculares”, “transporte público”, “cine minutos” y prerrogativas de acceso a tiempo en radio y televisión, lo cual, bajo apariencia del buen derecho puede generar inequidad en la contienda electoral, razón por la cual, al tomar en consideración todos los elementos en su conjunto y no como hechos aislados, la autoridad sostuvo que la propaganda que se difunde de forma reiterada y sistemática, en una sobreexposición se dirige presuntamente a posicionar al partido político denunciado ante el electorado, por lo cual determinó necesario ordenar la suspensión inmediata de su difusión, a fin de evitar una transgresión del orden jurídico constitucional y legal electoral.

Análisis de la procedencia a otorgar la medida cautelar.

En atención a lo expuesto, es evidente que la autoridad responsable actuó apegada a Derecho, debido a que, bajo la apariencia del buen derecho, realizó un análisis conjunto y frente al derecho de difundir propaganda política y presuntos informes de labores, ponderó la posible afectación de algún principio

constitucional dado el contexto en el que se emitieron, al considerar que formaban parte de una campaña propagandística sistemáticamente orientada a posicionar al Partido Verde Ecologista de México, en el actual proceso electoral federal.

De manera que si el promocional, por sus características intrínsecas: imágenes y expresiones, así como en el contexto en el que se presentaron, podría transgredir los principios que rigen la materia, en especial, a la equidad en la contienda electoral, estimó que la propaganda debía ser suspendida de manera provisional, con el propósito de evitar se causara un daño a principios y bienes protegidos a nivel constitucional.

Aunado a ello, la Comisión responsable, después de tener por acreditada la existencia, contenido y difusión en televisión de los promocionales “Ninfa Salinas Sada” y “Carlos Puente Vocero 2”, en congruencia con la petición cautelar, y dentro del contexto contemporáneo en el cual están inmersos, debidamente advirtió que su contenido era semejante a los que ya habían sido suspendidos e, incluso, confirmados por parte de esta Sala Superior, en el SUP-REP-19/2014, la probable afectación que podían generar al principio de equidad y, por tanto, que era correcto suspender su difusión.

Esto, porque al analizar los promocionales denunciados en el contexto, fue conforme a Derecho que advirtiera la coincidencia en el uso de las expresiones “vales de medicina” y “cumplidas”, así como la inserción del logotipo del mencionado instituto político en ambos spots, el cual forma parte del contenido en los

SUP-REP-73/2015

promocionales conocidos como “Verde sí cumple” o “Cumplimos lo que prometemos” (cine minutos), pues consideró que si bien las frases, locuciones e imágenes que se emiten no son exactamente las mismas, lo cierto es que, bajo la apariencia del buen derecho, se considera que la temática abordada es sustancialmente igual, en el material no pautado y en el pautado por este Instituto por lo que la intención del Partido Verde Ecologista de México es idéntica, al referirse a las mismas propuestas que fueron publicitadas por sus legisladores.

Por lo cual, contrario a lo sostenido por el partido recurrente, esta Sala Superior considera que la conclusión de la responsable referida se apegó al orden jurídico, al tomar en consideración la estrecha relación o vinculación que guardan los hechos denunciados, de los cuales previamente tuvo conocimiento y valoró la propia autoridad en su oportunidad, con lo que estimó que en apariencia se evidenció una estrategia de comunicación política específicamente diseñada para eludir las condicionantes legales y que podía trastocar los valores protegidos por la normativa constitucional.

De ahí que es conforme de Derecho que la autoridad analizara la trascendencia contextual de los promocionales, y ponderara ampliamente y con referencias judiciales precisas, las conductas denunciadas y su probable impacto en uno de los bienes jurídicos tutelados, como es la equidad en las contiendas electorales.

De esta manera, dadas las condiciones del caso, sobre la similitud en los elementos propagandísticos, lo procedente es confirmar la suspensión de la difusión los promocionales en cuestión, “Ninfa

Salinas Sada” y “Carlos Puente Vocero 2”, al estimarse que tiene asidero legal que la autoridad considerara que forman parte de los actos concatenados y sistemáticos, a efecto de realizar una campaña permanente y de sobreexposición en favor del Partido Verde Ecologista de México y, por tanto, bajo su análisis contextual, en un ejercicio de apariencia del buen derecho, el análisis preliminar realizado por la reponle válidamente conduce a considerarlo como un elemento que razonablemente puede llegar a ser lesivo del artículo 134 Constitucional, como un elemento de desequilibrio en la competencia entre los partidos políticos de frente a la proximidad de la etapa de campaña, ante lo cual, fue conforme a derecho que la responsable otorgara la medida cautelar solicitada, para suspender la difusión del promocional.

Ello, precisamente, porque esta Sala Superior advierte que ante la existencia de acciones y conductas que denotan una probable 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, 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; por tanto opuestamente a lo alegado, no se aprecia una racionalidad o proporcionalidad en la negativa de la adopción de medidas cautelares bajo la apariencia del buen derecho, tal y como lo consideró la autoridad responsable.

Por lo cual, no tiene razón el partido recurrente al sostener que la responsable carecía elementos para determinar una posible afectación a los principios tutelados en los artículos 41 y 134

SUP-REP-73/2015

constitucionales, porque, como se mencionó, el partido deja de tomar en cuenta que, de un análisis preliminar, bajo la apariencia del buen derecho y de un análisis de los promocionales en su contexto, la autoridad en forma ajustada a derecho estimó que podrían considerarse dichos spots como parte de la estrategia propagandística que ha venido desplegando el Partido Verde Ecologista de México a fin de posicionarlo favorablemente frente al electorado en el proceso electoral federal en curso.

En consecuencia, este Tribunal considera que lo procedente es **confirmar** el acuerdo impugnado, únicamente en la parte en la cual se conceden las medidas cautelares para suspender inmediatamente la difusión en radio y televisión de los spots “Ninfa Salinas Sada” y “Carlos Puente Vocero 2”.

Por lo anteriormente expuesto y fundado; se,

R E S U E L V E:

ÚNICO. Se confirma el acuerdo impugnado ACQyD-INE-31/2015, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, en el cual **se otorga** la medida cautelar solicitada, para suspender inmediatamente la difusión del promocional de radio y televisión conocidos como “Ninfa Salinas Sada” y “Carlos Puente Vocero 2”.

Notifíquese: personalmente, al partido actor en el domicilio señalado en su escrito de demanda; **por correo electrónico** a la Sala Regional Especializada y a la autoridad responsable, y **por**

estrados, a los demás interesados. Lo anterior, con fundamento en los artículos 27 y 29, párrafo 5, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvanse las constancias correspondientes a las partes.

Así, por **mayoría de votos**, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Manuel González Oropeza y con el **voto en contra** del magistrado Flavio Galván Rivera, quien formula voto particular; ante la Subsecretaria General de Acuerdos en funciones, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANÍS
FIGUEROA**

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

SUP-REP-73/2015

FLAVIO GALVÁN RIVERA

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
EN FUNCIONES**

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

**VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL
ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY
ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN,
EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA,
RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA AL RESOLVER EL
RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL**

SANCIONADOR IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-REP-73/2015.

Porque no coincido con el criterio sustentado por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, al emitir sentencia en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente **SUP-REP-73/2015**, en el sentido de confirmar el acuerdo de veintidós de febrero de dos mil quince, identificado con la clave **ACQyD-INE-31/2015**, emitido en los procedimientos especiales sancionadores acumulados, radicados en los expedientes UT/SCG/PE/PRD/CG/42/PEF/86/2015, UT/SCG/PE/ES/CG/45/PEF/89/2015, UT/SCG/PE/JCJ/CG/46/PEF/90/2015 y UT/SCG/PE/PT/CG/47/PEF/91/2015, en el cual ordenó, entre otras cuestiones, como medida cautelar, la suspensión de la difusión en televisión del promocional de la senadora Ninfa Salinas Sada, así como del diverso promocional intitulado “*Carlos Puente Vocero 2*”, identificados con las claves RV00181-15 y RV00160-15, formulo **VOTO PARTICULAR**, conforme a lo argumentado en el considerando cuarto, así como en el punto resolutivo único del proyecto de sentencia que sometí a consideración del Pleno de la Sala Superior, el cual fue rechazado por la mayoría.

En consecuencia, a continuación transcribo, a título de **VOTO PARTICULAR**, la aludida parte considerativa y resolutive de mi rechazado proyecto de sentencia:

[...]

CONSIDERANDO

[...]

CUARTO. Estudio del fondo de la *litís*. Una vez transcritos los conceptos de agravio hechos valer por el recurrente y expuesto el

SUP-REP-73/2015

marco conceptual de las medidas cautelares, a continuación esta Sala Superior procede al análisis de la controversia planteada.

1. Falta de fundamentación y motivación.

El recurrente aduce que la determinación asumida por la autoridad responsable carece de fundamentación y motivación, porque no citó los preceptos legales aplicable, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se tomó en consideración para dictar la medida cautelar, sin precisar el bien jurídico tutelado o protegido y sin valorar los elementos de convicción, sino que se limitó a dictar la medida cautelar.

Previo a resolver el mencionado motivo de disenso, es pertinente distinguir entre la indebida y la falta de fundamentación y motivación, dado que existen diferencias sustanciales entre ambas.

La falta de fundamentación y motivación consiste en la omisión en que incurre la autoridad responsable de citar el o los preceptos que considere aplicables, así como de expresar razonamientos lógicos-jurídicos a fin de hacer evidente la aplicación de esas normas jurídicas.

En cambio, la indebida fundamentación de un acto o resolución existe cuando la autoridad responsable invoca algún precepto legal; sin embargo, no es aplicable al caso concreto porque las características particulares no actualizan su adecuación a la prescripción normativa.

Finalmente, hay indebida motivación cuando la autoridad responsable sí expresa las razones que tuvo en consideración para tomar determinada decisión, pero son discordantes con el contenido de la norma jurídica aplicable al caso.

En ese orden de ideas, es válido concluir que la falta de fundamentación y motivación implica la ausencia de tales requisitos, mientras que, una indebida fundamentación y motivación supone la existencia de esos requisitos, pero con una divergencia entre las normas invocadas y los razonamientos formulados por la autoridad responsable, respecto del caso concreto.

Acotado lo anterior, a juicio de esta Sala Superior, el concepto de agravio es **infundado**, porque de la lectura integral de la resolución impugnada, se considera que sí está fundada y motivada, por lo siguiente.

La Comisión de Quejas y Denuncias responsable tuvo en consideración, en lo atinente, la existencia de dos promocionales que motivaron las diversas denuncias presentadas por los partidos políticos de la Revolución Democrática, Encuentro Social y del Trabajo, así como por el senador Javier Corral Jurado.

El primer promocional motivo de queja, se identificó con la clave RV00181-15, intitulado "VALES DE MEDICINAS VERS. NINFA SALINAS", correspondiente a la senadora Ninfa Salinas Sada,

relativo a su informe de labores como legisladora que presentaría el veintiséis de febrero de dos mil quince.

El contenido del promocional en cita, es al tenor siguiente:

VALES DE MEDICINAS VERS. NINFA SALINAS

El video con una duración de 00:30" segundos muestra a una persona de sexo masculino que asemeja ser dependiente de una Institución de salud pública y otra de sexo femenino aparenta ser derechohabiente de la misma y dialogan lo siguiente:



Voz hombre: *No tengo esa medicina, pero le voy a dar un vale y la va a cambiaren otra farmacia del seguro o en la súper farmacia del IMSS donde siempre hay todas las medicinas*

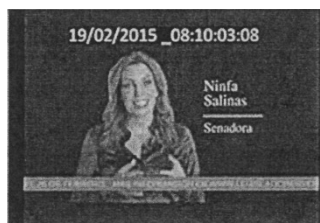


Voz mujer: *¿Y a poco sí me van a surtir mi receta en otra farmacia?*



Voz hombre: *¡Claro! El programa empieza en el Distrito Federal pero pronto estará en todo el país*

Al segundo 00:19" se muestra a cuadro en fondo negro la imagen de Ninfa Salinas Sada, Senadora de la República por el Partido Verde Ecologista de México quien dice:



Ninfa Salinas: *Habrá vales de medicinas en el IMSS. Aprobamos un punto de acuerdo para que el Seguro Social inicie un programa de vales a partir del 15 de marzo de este año.*

Falta mucho por hacer pero las senadoras del Verde logramos lo que proponemos.

En la cintilla de color verde con letras blancas aparece el nombre de la senadora Ninfa Salinas y se lee "Presentaré mi informe el 26

SUP-REP-73/2015

de febrero de 2015", y más información en <http://www.legisladoresverdes.org.mx/>.

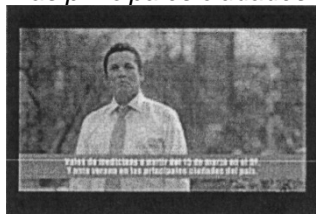
Continúa el mensaje de la Senadora referida y posteriormente se muestra en fondo negro el logotipo del Partido Verde Ecologista de México a un costado del emblema del Senado de la República.



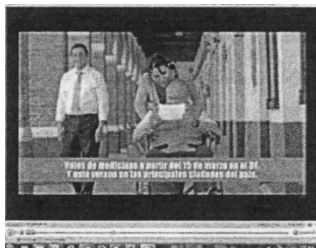
El segundo promocional corresponde al identificado con el folio RV00160-15, intitulado "Carlos Puente Vocero 2", del Partido Verde Ecologista de México, incluido en la pauta respectiva para ser difundido en televisión en el periodo de intercampaña del procedimiento electoral federal actualmente en desarrollo, así como para los procedimientos electorales locales que se desarrollan en los Estados de Baja California Sur, Campeche, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Morelos, San Luis Potosí y Yucatán, cuyo contenido es al tenor siguiente:

CARLOS PUENTE VOCERO 2

Se muestra a cuadro en diferentes entornos a Carlos Alberto Puente Salas, Senador de la República por el estado de Zacatecas quien da el siguiente mensaje mientras se suceden las imágenes que se muestran a continuación y que mantienen desde el inicio hasta el segundo 00:16" la leyenda en tipografía blanca y fondo verde que dice "Vales de medicinas a partir del 15 de marzo en el DF. Y este verano en las principales ciudades del país.":



Carlos Puente: Soy Carlos Puente, vocero del Partido Verde y te quiero hablar del que ofreció y logró el Verde: En las pasadas elecciones el Verde propuso vales de medicinas y hoy son realidad.



Carlos Puente: Propusimos cadena perpetua a secuestradores y ya es Ley



Carlos Puente: *Propusimos eliminar las cuotas obligatorias en escuelas públicas y prohibir los animales en los circos, hoy son leyes aprobadas.*



Carlos Puente: *Falta mucho por hacer y seguiremos trabajando, porque EL PARTIDO VERDE CUMPLE LO QUE PROPONE.*



A fin de resolver sobre la medida cautelar solicitada por los denunciantes, la Comisión de Quejas y Denuncias responsable explicó que debía llevar a cabo una evaluación preliminar para determinar si se justificaba o no la adopción de la medida cautelar.

En este sentido, la autoridad responsable tuvo en consideración lo resuelto por esta Sala Superior en el diverso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-19/2014, así como lo resuelto por la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave SRE-PSC-14/2015.

Asimismo, la Comisión de Quejas y Denuncias consideró que el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece reglas generales, preponderantemente de carácter restrictivo, vinculadas con la propaganda que difundan los poderes públicos, en particular, prohíbe la utilización de propaganda gubernamental con fines que no sean institucionales, informativos, educativos o de orientación social, así como aquellas que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En este contexto, razonó que el aludido precepto constitucional prevé dos aspectos fundamentales consistentes, el primero, en el derecho a la información, sustentado en el deber de los órganos de autoridad de informar y el correlativo derecho de las personas a recibir información, y el segundo, en el principio de equidad en las contiendas electorales, sustentado en la necesidad de que los órganos de gobierno se abstengan de influir de cualquier forma en el desarrollo de una elección.

SUP-REP-73/2015

Por otra parte, la autoridad responsable consideró que el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que no se considerará como propaganda los informes de labores de los servidores públicos, siempre que su difusión se limite una vez al año, en estaciones de radio y canales de televisión con cobertura regional, correspondientes al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores al que rinda el informe, y en ningún caso la difusión de esos informes podrá tener fines electorales, ni realizarse en periodo de campaña electoral.

En el particular, el informe de labores de la senadora Ninfa Salinas Sada, se llevaría a cabo el veintiséis de febrero de dos mil quince, por tanto, el periodo para difundirlo transcurriría del diecinueve de febrero al tres de marzo del mismo año.

En este contexto, la autoridad responsable consideró, que no obstante, conforme a lo previsto en el artículo 242, párrafo 5, de la citada Ley General, la aludida servidora pública tiene la facultad de difundir su informe de labores, lo cierto es que debía ajustar su conducta a fin de no violar el principio de equidad en el procedimiento electoral federal que actualmente se está llevando a cabo, razón por la cual ese derecho no se debía analizar de manera aislada sino en el contexto de su difusión.

En este sentido, la Comisión de Quejas y Denuncias analizó de manera conjunta los promocionales que motivaron las denuncias, intitulados “**Ninfa Salinas Sada** identificado con el folio RV00181-15” y “**Carlos Puente Vocero 2**” identificado con el folio RV00160-15” y arribó a la conclusión de que en ambos promocionales se reiteran frases, información y mensajes vinculados con los temas de vales de medicina, cuotas en escuelas, cadena perpetua a secuestradores y prohibición de animales en circos, los cuales corresponden a la propaganda del Partido Verde Ecologista de México que fueron objeto estudio de la Sala Superior y la Sala Regional Especializada, ambas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el diverso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-19/2014 y procedimiento especial sancionador radicado en el expediente SRE-PSC-14/2015.

De lo anterior, para la autoridad responsable se evidenciaba la continuación de una sistematicidad o estrategia indebida, que en apariencia del buen derecho, puede constituir violación al principio de equidad en la contienda electoral, previsto en el artículo 134, de la Constitución federal, con lo cual se podría generar una sobreexposición en favor del Partido Verde Ecologista de México, dada la etapa de intercampaña en el procedimiento electoral federal.

Asimismo, la Comisión responsable consideró que conforme a lo previsto en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales los informes de labores

deben estar dirigidos a informar sobre la actividad individual de cada uno de los legisladores, en el que se informe sobre el número de iniciativas presentadas y votadas, la participación que han tenido en grupos de análisis y no a logros legislativos del partido político que los postuló; en este sentido, consideró que ese requisito no se cumplía en el particular.

Por otra parte, la autoridad responsable consideró que si bien las frases, locuciones e imágenes contenidas en los promocionales que motivaron las denuncias “no son exactamente las mismas”, bajo la apariencia del buen derecho, la “temática abordada es igual”, por lo que la intención del Partido Verde Ecologista de México “es idéntica”.

Lo anterior, porque la finalidad del partido político denunciado es dar a conocer a la ciudadanía que sus propuestas han sido cumplidas, como es el caso de la entrega de vales de medicina, y que del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, el contenido de los promocionales motivo de queja repiten la mayoría de los elementos auditivos, visuales y frases de los mensajes de la campaña del Partido Verde Ecologista de México relativa a “*El Verde sí cumple*” que han sido calificados de ilegales por la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como de la campaña “*Propuestas cumplidas*”.

Finalmente, la Comisión de Quejas y Denuncias consideró que los promocionales motivo de denuncia conservan la misma temática de propaganda político-electoral utilizada por el Partido Verde Ecologista de México desde el mes de septiembre de dos mil catorce, con la rendición de informe de labres de una legisladora y la campaña publicitaria en espectaculares, transporte público, cine minutos y prerrogativas de acceso a tiempo en radio y televisión, lo cual, bajo apariencia del buen derecho puede generar inequidad en la contienda electoral, razón por la cual, al tomar en consideración todos los elementos en su conjunto y no como hechos aislados, la propaganda que se difunde de forma reiterada y sistemática, se dirige presuntamente a posicionar al partido político denunciado ante el electorado, lo cual “podría tratarse de una **estrategia de comunicación política** y una campaña de promoción electoral permanente ilegal” en favor de ese instituto político, que podría generar inequidad en la contienda electoral federal.

Ahora bien, de lo anterior se advierte que, la Comisión de Quejas y Denuncias responsable expuso razones y fundamentos jurídicos para determinar que era procedente adoptar la medida cautelar, consistente en suspender la difusión de los promocionales, motivo de denuncia.

En este sentido, con independencia de lo correcto o incorrecto las consideraciones de la autoridad responsable, es inconcuso para este órgano colegiado que la resolución impugnada sí está fundada y motivada, de ahí que no le asista razón al partido político actor.

2. Indebida fundamentación y motivación.

El Partido Verde Ecologista de México argumenta que la resolución impugnada está indebidamente fundada y motivada porque los promocionales motivo de denuncia, no contienen mensajes negativos, no se ataca a candidatos o partidos políticos, tampoco expresiones denigrantes o calumniosas, sino que contienen mensajes de los senadores Ninfa Salinas Sada y Carlos Alberto Puente Salas, que en ejercicio de la libertad de expresión informan a la ciudadanía sobre los logros legislativos, sin que ello infrinja el principio de equidad en la contienda electoral, previsto en el artículo 134, de la Constitución federal.

En opinión del partido político actor, la determinación de la autoridad responsable es indebida porque de los promocionales motivo de queja, se advierte que no se solicita el voto de militantes o ciudadano a favor de algún partido político, no se presenta plataforma electoral o candidatura alguna y no existió posicionamiento ventajoso, sino que los mencionados promocionales están dentro del plazo legalmente previsto para rendir el informe de labores de la senadora Ninfa Salinas Sada, lo cual no está prohibido.

Asimismo, el instituto político demandante argumenta que no está prohibido que los legisladores, en el particular, los senadores denunciados, den a conocer o promuevan los logros legislativos en sus informes de labores, sin que ello implique que se busque un posicionamiento entre el electorado y el partido político que los postuló, dado que el deber de rendir informes de labores deriva de la propia ley, al haber sido electos como senadores de la República.

En este sentido, el Partido Verde Ecologista de México considera que el análisis del contenido de los promocionales motivo de denuncia, no puede depender del contexto en que se da el mensaje, así como el carácter o calidad de las partes que pueden ser afectadas con la difusión, dado que los mensajes se difundieron en el contexto del debate político y del informe de labores, sin que la similitud de temas tratados en los aludidos promocionales sea razón válida para considerar que se podría violar el principio de equidad en la contienda electoral.

A juicio de esta Sala Superior, los conceptos de agravio **son sustancialmente fundados**, por las siguientes consideraciones.

Conforme a los artículos 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los servidores públicos tienen el deber de aplicar, con imparcialidad, los recursos públicos, sin influir en la equidad en la contienda electoral; asimismo, la propaganda que difundan debe tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, sin incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada.

Por otra parte, el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que el informe anual de labores o de gestión de los servidores públicos, así como la difusión de los mensajes para dar a conocer esos informes no son considerados como propaganda, siempre y cuando su difusión se limite a una vez por año en estaciones de radio y canales de televisión con cobertura regional que corresponda al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público, además de que esa difusión no debe exceder de siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe, que no tenga fines electorales y tampoco que se debe llevar a cabo durante el periodo de campaña.

En el particular, la autoridad responsable consideró, bajo la apariencia del buen derecho, que los promocionales motivo de denuncia, podrían afectar el principio de equidad en la contienda electoral, dado que del análisis conjunto de los promocionales que motivaron las denuncias, intitulados "**Ninfa Salinas Sada** identificado con el folio RV00181-15" y "**Carlos Puente Vocero 2**" identificado con el folio RV00160-15", se advertían temas similares a la campaña que, de manera reiterada y sistemática, ha llevado a cabo el Partido Verde Ecologista de México, sobre vales de medicina, cuotas en escuelas, cadena perpetua a secuestradores y prohibición de animales en circos.

Ahora bien, esta Sala Superior considera que le asiste razón al partido político actor, porque del análisis preliminar de los promocionales motivo de denuncia, y bajo apariencia del buen derecho, no se advierte que la sola presencia de los servidores públicos denunciados pudiera afectar el principio de equidad en una contienda electoral, toda vez que los promocionales carecen de mensajes tendentes a la obtención del voto a favor de algún servidor público, tercero, partido político, aspirante, precandidato o candidato; tampoco los servidores públicos denunciados que aparecen, hacen mención, expresa o implícita, de que aspiran a ser precandidato o candidato a ocupar algún cargo de elección popular, además de que no se hace algún señalamiento a un procedimiento electoral en específico, aunado a que no se dirigen al electorado en general para influir en las preferencias electorales a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos.

Lo anterior es así, porque la propaganda en la que aparece el senador Carlos Alberto Puente Salas, en el promocional intitulado "**Carlos Puente Vocero 2**" identificado con el folio RV00160-15", fue difundida en el tiempo en televisión, que corresponde al Partido Verde Ecologista de México, asignado por el Instituto Nacional Electoral como parte de sus prerrogativas, es decir constituye propaganda política lícita.

Al respecto, esta Sala Superior considera que se trata de propaganda política, en razón de que su contenido, se advierte que se trata de un mensaje político del Partido Verde Ecologista de México para dar a conocer sus logros como partido político y

SUP-REP-73/2015

sus propuestas, lo cual en principio no está prohibido, dado que ello representa la función de los partidos políticos en el sistema electoral mexicano, dado que es función primordial de los partidos políticos contribuir a la vida política de la nación.

Por otra parte, el promocional de la senadora Ninfa Salinas Sada, intitulado “VALES DE MEDICINAS VERS. NINFA SALINAS”, identificado con el folio RV00181-15, se difundió con motivo de su informe de labores como senadora de la República, lo cual, en principio está permitido conforme a lo previsto en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, tal y como lo reconoce la autoridad responsable.



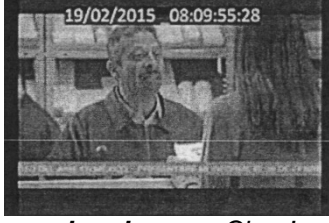
Asimismo, se reitera, los ciudadanos Ninfa Salinas Sada y Carlos Alberto Puente Salas no solicitan la obtención del voto a favor de algún servidor público, un tercero, algún partido político, aspirante, precandidato o candidato, ni hacen alusión a que son aspirantes, precandidatos, o candidatos a ocupar un cargo de elección popular.

Por tanto, desde un análisis de la apariencia del buen derecho, se advierte que no existen elementos para considerar que el contenido de los mensajes se hizo en contravención a la normativa constitucional, legal y reglamentaria en la materia, atendiendo además, a que el contenido del promocional es claro y no deja lugar a dudas, en cuanto a que los servidores públicos denunciados participaron en los promocionales controvertidos, como miembros del Partido Verde Ecologista de México.

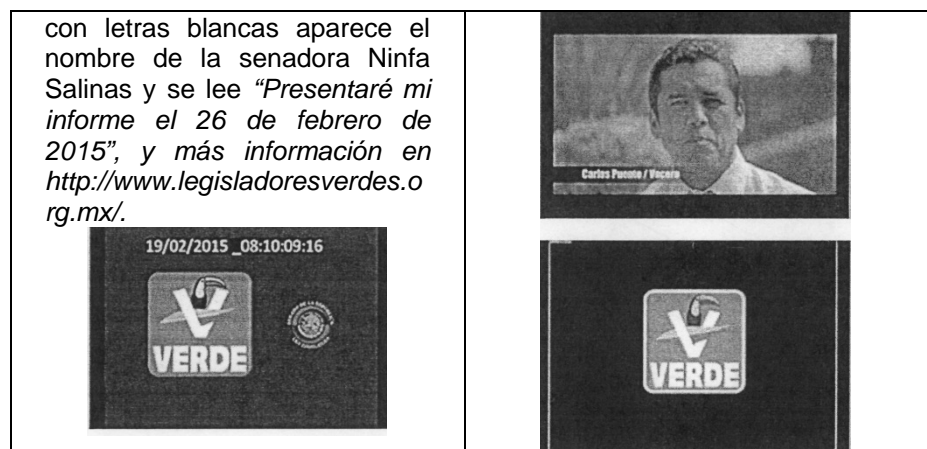
En este contexto, a juicio de esta Sala Superior no es conforme a Derecho que la autoridad responsable llevara a cabo un análisis preliminar, bajo la apariencia del buen derecho, a partir de que en los dos promocionales motivo de denuncia contienen elementos similares como son frases, información y mensajes, relacionados con los temas: vales de medicina, cuotas en escuelas, cadena perpetua a secuestradores y prohibición de animales en circos, lo que en su consideración constituía la continuidad de una campaña sistemática o indebida de la propaganda del Partido Verde Ecologista de México, lo cual podría generar inequidad en la contienda electoral.

Lo incorrecto de las consideraciones de la autoridad responsable radican en que, tal y como se reconoce en la resolución impugnada, en especial a foja cincuenta y siete (57), “*las frases, locuciones e imágenes que se emite no son exactamente las mismas*”, lo que en consideración de este órgano colegiado es indebido, dado que ese análisis corresponde al estudio del fondo de los procedimientos especiales sancionadores y no en estudio preliminar, bajo la apariencia del buen derecho.

En efecto, para evidenciar lo anterior, es menester insertar el contenido de los promocionales motivo de denuncia, al tenor siguiente:

<p>PROMOCIONAL RV00181-15 VALES DE MEDICINAS VERS. NINFA SALINAS</p>	<p>PROMOCIONAL RV00160-15 CARLOS PUENTE VOCERO 2</p>
 <p>Voz hombre: No tengo esa medicina, pero le voy a dar un vale y la va a cambiaren otra farmacia del seguro o en la súper farmacia del IMSS donde siempre hay todas las medicinas</p>	 <p>Carlos Puente: Soy Carlos Puente, vocero del Partido Verde y te quiero hablar del que ofreció y logró el Verde: En las pasadas elecciones el Verde propuso vales de medicinas y hoy son realidad.</p>
 <p>Voz mujer: ¿Y a poco sí me van a surtir mi receta en otra farmacia?</p>	 <p>Carlos Puente: Propusimos cadena perpetua a secuestradores y ya es Ley</p>
 <p>Voz hombre: ¡Claro! El programa empieza en el Distrito Federal pero pronto estará en todo el país</p>	 <p>Carlos Puente: Propusimos eliminar las cuotas obligatorias en escuelas públicas y prohibir los animales en los circos, hoy son leyes aprobadas.</p>
 <p>Ninfa Salinas: Habrá vales de medicinas en el IMSS. Aprobamos un punto de acuerdo para que el Seguro Social inicie un programa de vales a partir del 15 de marzo de este año. Falta mucho por hacer pero las senadoras del Verde logramos lo que proponemos. En una cintilla de color verde</p>	 <p>Carlos Puente: Falta mucho por hacer y seguiremos trabajando, porque EL PARTIDO VERDE CUMPLE LO QUE PROPONE.</p>

SUP-REP-73/2015



De lo anterior, se advierte que no existe identidad en las frases e imágenes; por tanto, si en el particular, como se expuso, los promocionales motivo de denuncia, bajo la apariencia del buen derecho, no contravienen las disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias de la materia, lo procedente conforme a Derecho es **revocar** la resolución impugnada, para el efecto de que se sigan transmitiendo los promocionales motivo de denuncia, conforme se habían ordenado en la pauta correspondiente, o bien, hasta en tanto se resuelva el fondo de la controversia en los procedimientos administrativos sancionadores y se determine en definitiva lo que en Derecho corresponda.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** el acuerdo de veintidós de febrero de dos mil quince, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, en los procedimientos especiales sancionadores acumulados, radicados en los expedientes UT/SCG/PE/PRD/CG/42/PEF/86/2015, UT/SCG/PE/ES/CG/45/PEF/89/2015, UT/SCG/PE/JCJ/CG/46/PEF/90/2015 y UT/SCG/PE/PT/CG/47/PEF/91/2015, identificado con la clave **ACQyD-INE-31/2015**, por las consideraciones y para los efectos precisados en el último considerando de esta sentencia.

Por lo expuesto y fundado, formulo el presente **VOTO PARTICULAR.**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA