RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTE: SUP-REP-76/2015

RECURRENTE: PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

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

MAGISTRADO PONENTE: SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIOS: ARTURO ESPINOSA SILIS, AGUSTÍN JOSÉ SÁENZ NEGRETE Y MAURICIO I. DEL TORO HUERTA

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **RESOLUCIÓN** en el sentido de **CONFIRMAR** el acuerdo de veintidós de febrero de dos mil quince, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de los partidos políticos MORENA y de la Revolución Democrática de adoptar medidas cautelares en los procedimientos especiales sancionadores iniciado en contra del Partido Verde Ecologista de México por la difusión y distribución de diversa propaganda electoral que pudiera ser contraria a la legislación electoral aplicable, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes.

I. ANTECEDENTES

1. Denuncia MORENA. El cinco de febrero de dos mil quince, el representante propietario del partido Morena ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral presentó denuncia en contra del Partido Verde Ecologista de México por hechos que consideró constituyen violaciones a la normativa electoral federal, derivado de la distribución y difusión de propaganda electoral que en su concepto es ilegal, solicitando la adopción de medidas cautelares.

2. Denuncia Partido de la Revolución Democrática. El siete de febrero de dos mil quince, el Partido de la Revolución Democrática interpuso denuncia en contra del Partido Verde Ecologista de México por la realización de actos anticipados de campaña y el incumplimiento a lo ordenado por las autoridades electorales a efecto de retirar de las pantallas de cine los llamados “cineminutos”, solicitando la adopción de medidas cautelares.

3. Medidas cautelares. El veintidós de febrero de dos mil quince, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral emitió acuerdo en el que declaró la improcedencia de una parte de las medidas cautelares solicitadas y la procedencia de otras.

4. Recurso de revisión. El veinticuatro de febrero siguiente, el representante del Partido Verde Ecologista de México

interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador a efecto de controvertir la procedencia de las medidas cautelares emitidas por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

5. Recepción y turno. El recurso de revisión fue recibido en esta Sala Superior y, por acuerdo del Magistrado Presidente de esta Sala Superior, fue turnado a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar a fin de que lo sustanciara y elaborara el proyecto de resolución correspondiente.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

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, en el que se impugna el acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral mediante el cual se pronunció sobre la solicitud de medidas cautelares realizada por los partidos políticos MORENA y de la Revolución Democrática a efecto de

ordenar el retiro de diversa propaganda electoral que consideran ilegal del Partido Verde Ecologista de México.

2. 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:

2.1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en la que se hace constar el nombre y firma autógrafa 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; los preceptos presuntamente violados y se ofrecen pruebas.

2.2. Oportunidad. El recurso fue promovido de manera oportuna, toda vez que el acuerdo impugnado le fue notificado al recurrente el veintidós de febrero de dos mil quince a las veintitrés horas con cuarenta minutos, en tanto que el recurso de revisión se interpuso el veinticuatro siguiente, a las diecinueve horas con cincuenta minutos, es decir, dentro del plazo de cuarenta y ocho horas establecido al efecto.

2.3. Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, toda vez que quien interpone la demanda es Jorge Herrera Martínez, quien es representante propietario del Partido Verde Ecologista de México ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, lo cual es reconocido por la autoridad responsable.

2.4. Interés jurídico. Se surte en la especie porque, el recurrente impugna el acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral mediante la cual se declararon procedentes las medidas cautelares solicitadas respecto de propaganda del Partido Verde Ecologista de México.

2.5. Definitividad. Esta Sala Superior advierte que no existe algún otro medio de impugnación que debiera agotarse por el recurrente antes de acudir a esta instancia federal, con lo cual debe tenerse satisfecho el requisito de procedencia bajo análisis.

3. ESTUDIO DE FONDO

3.1. Agravios del recurrente

El Partido Verde Ecologista de México expresa los siguientes motivos de disenso:

- Manifiesta que la adopción de las medidas cautelares impugnadas vulnera en su perjuicio la libertad de

expresión, el derecho de asociación política, así como el derecho de libre participación y realización de actividades.

- Al respecto, aduce que la propaganda objeto de la medida cautelar está protegida por el derecho a la libre manifestación de las ideas reconocido en los artículos 6° y 7° de la Constitución federal, pues no trastoca los derechos de terceros, en particular, de los demás institutos políticos, ni implica la sobreexposición de dicho partido político a la luz del proceso electoral.

- Expone que la propaganda denunciada ante la autoridad administrativa electoral se ajusta a lo dispuesto en el artículo 72, párrafo tercero, inciso g), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que reconoce el derecho de los partidos políticos de llevar a cabo sus actividades ordinarias permanentes vinculada con la propaganda institucional que difunda los logros de gobierno de cada partido político, de ahí que su distribución se apega a derecho.
- Añade que dicha propaganda cumple con los parámetros legales al ser institucional, no pedir el voto de la ciudadanía, no difundir plataforma electoral alguna ni exponer a algún candidato en particular, pues se limita a describir sus logros derivados del cumplimiento de los compromisos adquiridos en elecciones pasadas.

- Manifiesta que la responsable no llevó a cabo un ejercicio de ponderación entre derechos, pues, a su juicio, no existe una mínima alusión a su derecho de comunicar, transmitir o hacer del conocimiento de la ciudadanía aspectos que involucran el derecho a ser informado.

- Arguye que la responsable inobservó el contexto y las circunstancias particulares en que se difundió la propaganda respecto de la que se decretaron las medidas cautelares, lo que a su juicio se traduce en una violación al principio de legalidad, al considerar que la resolución impugnada no está debidamente fundada y motivada.

- Adicionalmente sostiene, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral ilegalmente se limitó a emitir el acto impugnado, sin entrar al estudio de los promocionales denominados “cineminutos” ni valorar su contenido, circunstancia o contexto de difusión.

- Señala que la responsable contrarió los principios de objetividad y legalidad, al calificar como sobreexposición la difusión de la propaganda mencionada, pues, en su concepto, no se expresan razonamientos jurídicos suficientes para justificar dicho argumento. Agrega que no existe base legal para determinar cuándo una propaganda, publicidad o difusión libre de ideas implica una sobreexposición.

- Alega que el acuerdo impugnado carece de motivación, entre otros aspectos, en virtud de que la responsable pretende equiparar propagandas diferentes, emitidas en momentos y circunstancias distintas, cuando compara la propaganda de los “cineminutos” con la que es objeto del procedimiento especial sancionador en el que se dictaron las medidas cautelares ahora combatidas.

- Expone que la determinación del ejercicio del financiamiento ordinario es un aspecto que corresponde exclusivamente a los partidos políticos, a partir de sus prioridades, estrategias o programas, sin más límites que los que la ley impone.

- Finalmente, aduce que la responsable indebidamente ordenó a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral que determinara si la difusión de los “cineminutos” constituye un incumplimiento al acuerdo administrativo dictado en el procedimiento sancionador correspondiente, o bien, a lo ordenado por la Sala Regional Especializada en el SER-PSC-14/2015, no obstante que ello no forma parte de sus atribuciones legales.

3.2. Planteamiento del caso

3.2.1 Hechos Denunciados

El Partido MORENA denunció al Partido Verde Ecologista de México por la violación a los artículos 41, base III, apartado A,

de la Constitución, así como 25, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos; 159, párrafos 4 y 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, derivado de la presunta comisión de actos anticipados de campaña, e indebida contratación o adquisición de tiempos en radio, por la difusión de propaganda electoral en tortillerías, espectaculares, transporte público y radio, cuyo contenido tiene elementos similares a la propaganda de los legisladores del partido que fue retirada por las autoridades electorales.

Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática denunció al Partido Verde Ecologista de México, por supuestos actos anticipados de campaña derivados de la difusión de propaganda en cines, espectaculares, posters, casetas telefónicas, puestos de periódicos, paradas de autobús, metro, metrobus, tren suburbano, puestos de flores, transporte público, papel para envolver tortillas, las cuales contienen el emblema del partido denunciado, así como las frases *Verde sí cumple, el Partido Verde cumple lo que promete, propuestas cumplidas***,** generando una difusión sistemática, permanente y consistente que vulnera los principios de certeza, equidad y legalidad en la contienda electoral.

Igualmente denunció la difusión de cineminutos en las salas de los cines de “Cinepolis” y “Cinemex”, los cuales constituyen una estrategia propagandística que es ilegal y vulnera los principios de equidad, certeza y legalidad.

3.2.2. Medidas cautelares

La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral **declaró improcedentes** la adopción de las medidas cautelares respecto de los siguientes hechos:

- La difusión de cinco entrevistas en las estaciones de radio 103.3 y 104.1 de Grupo Radio Fórmula.
- La difusión de tres entrevistas y una nota en internet.
- La propaganda consistente en pinta de bardas con el logotipo del Partido Verde Ecologista de México y la leyenda *El camino es Verde*, ubicada en el Estado de Chiapas.
- Un espectacular referente al segundo informe de gobierno del Gobernador del Estado de Chiapas.

Por otro lado, **declaró procedentes** las medidas cautelares respecto de:

- Entrega y distribución de papel grado alimenticio para envolver tortillas.
- Los posters que contienen la frase "*Hay promesas que si Cumplen"*.
- Las papeletas que contienen las frases "*Hay promesas que sí cumplen*" y "*Felices fiestas*".

Lo anterior, ya que bajo la apariencia del buen derecho se advierte que la propaganda mencionada contiene elementos similares a aquellos que fueron señalados como ilegales, especialmente la frase "*Verde sí cumple"*, así como las temáticas relativas a cuotas escolares, circo sin animales, el que contamina paga y cadena perpetua, mismas que fueron

declarados ilegales en un asunto diverso resuelto por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SER-PSC-14/2015.

3.2.3. Pretensión, causa de pedir y litis

A partir del análisis del escrito recursal, esta Sala Superior advierte que la **PRETENSIÓN** del partido recurrente consiste en que se revoque el acuerdo de medidas cautelares emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral a efecto de que se declaren improcedentes las mismas respecto de todos los hechos denunciados.

Su **CAUSA DE PEDIR** radica en que las medidas cautelares que se declararon procedentes por la autoridad responsable son ilegales pues no sólo se encuentran indebidamente fundadas y motivadas, sino que limitan la libertad de expresión del partido político y restringen la difusión de ideas.

En ese sentido, la **LITIS** se centra en determinar si las medidas cautelares dictadas por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral fueron emitidas conforme a Derecho o no.

3.3. Naturaleza de las medidas cautelares

El enfoque actual de los derechos humanos ha generado que en la doctrina procesal contemporánea se replanteen instituciones jurídicas procesales a fin de generar su más amplia y efectiva tutela. El derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso es considerado como eje rector en esta

reformulación. Se parte de la base de que el justiciable merece una amplia protección y garantía de sus derechos la cual debe guardar correspondencia con los instrumentos procesales de forma tal, que no se constituyen en obstáculos para su protección y garantía. Se estima que el justiciable tiene derecho a que el órgano jurisdiccional le brinde una tutela que resulte adecuada para **solucionar** o **prevenir** en forma real y oportuna los diferentes tipos de conflictos.

En esa línea, se habla de la **tutela diferenciada** como un derecho del justiciable frente al Estado, a fin de dotar de efectividad al proceso, para alcanzar la correspondencia exacta entre el derecho sustantivo y los instrumentos procesales.

Las manifestaciones de este tipo de tutela son de dos tipos: en cuanto a su contenido, la tutela puede ser específica o resarcitoria y por su oportunidad **preventiva** o **represiva**.

La tutela represiva se refiere a los mecanismos que tienen por función **eliminar** los obstáculos que impiden la satisfacción del derecho lesionado que aún se mantiene o **satisfacer** el interés que reemplaza al original. En cambio, la tutela **preventiva** está relacionada con los mecanismos que tienen por función *eliminar el peligro de que se lesione el interés original* o el *peligro de que esta lesión no pueda ser remediada*.[1]

---

[1] Algunos procesalistas contemporáneos coinciden que Calamandrei ya reconocía la tutela preventiva, cuando postulaba que la tutela jurisdiccional no solo tenía como finalidad eliminar a posteriori el daño producido por la lesión de un derecho, sino evitar a priori el daño que podría derivar de la lesión de un derecho de la que existe la amenaza todavía no culminada.

La tutela preventiva se dirige a la prevención de los daños. Se busca que quien potencialmente puede causar un daño se abstenga de realizar una conducta que a la postre puede resultar ilícita o que dicha persona adopte algún tipo de precaución que disipe el riesgo de que el daño se produzca.

Se pide un comportamiento específico respecto a una obligación que ha sido incumplida, pero que no ha causado daño aún. De manera cautelar se solicita la **prevención de un daño inminente**.

La tutela preventiva consiste no solo en abstenerse de realizar una conducta o comportamiento que cause daño, sino en adoptar las medidas de precaución necesarias para que ese daño no se genere. No tiene el carácter sancionatorio, pues busca prevenir una actividad que a la postre puede resultar ilícita, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida.

La tutela preventiva se concibe como una tutela contra el peligro de práctica, de continuación o de repetición del ilícito. Es para prevenir el ilícito, entendido como un acto contrario a una norma regulativa de mandato,[2] esto es, la acción o conducta (activa o de omisión) susceptible de ser calificada como obligatoria o prohibida. La norma que regula el mandato (regla o principio) es la que le da el calificativo de obligatorio o prohibido.

---

[2] Descrito en esos términos por Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero. Cfr. ATIENZA, Manuel y RUIZ MANERO, Juan. Ilícitos atípicos. Sobre el abuso del derecho, el fraude a la ley y la desviación del poder. Madrid, Trotta, 2000).

Un amplio sector de la doctrina que apoya la tutela preventiva[3] parte del supuesto de que **existen valores, principios y derechos** que requieren de una tutela específica, real y dúctil, pues todo lo que está reconocido por el derecho sustancial debe encontrar una verdadera protección y garantía, a través de la cual no solo se obligue a cesar las actividades que causan el daño, sino a adoptar las medidas necesarias para evitar el comportamiento lesivo. De ahí que postulen que la tutela preventiva se dirige a que el peligro de lesión sobre un determinado valor, principio o derecho no sobrevenga, que no se lleve a cabo la actividad lesiva, o bien, que se impida la continuación o repetición de esa actividad.

Sostienen que el carácter instrumental de las medidas cautelares las ubica como los medios idóneos para tutelar directamente los mandatos (obligaciones o prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo, ya que siguen manteniendo, en términos generales, los mismos presupuestos (*fomus boni iuris*, *periculum in mora*, proporcionalidad y, en su caso, indemnización) pero comprendidos de manera diferente, pues el *fomus boni iuris* (apariencia del buen derecho) ya no se relaciona con la existencia de un derecho individual, sino con la **protección y garantía de derechos fundamentales** (individuales o colectivos) y con los **valores y principios reconocidos en el bloque de constitucionalidad**.

---

[3] Además de los autores mencionados, puede consultarse a PEDRAZ, E. El proceso cautelar en la Nueva Ley del Enjuiciamiento Civil, Tomo II, en Doctrina y jurisprudencia, número 36, semana (6 al 12-XII-2000) y VÁSQUEZ SOTELO, J.L., Ejecución provisional y medidas cautelares, en "El Proceso Civil y su Reforma", Martín Espino, J. D. (coordinador), Colex, Madrid, 1998.

Criterios adoptados en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Tanto la Comisión Interamericana como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han adoptado la visión procesal contemporánea de las medidas cautelares, al reconocer en sus resoluciones que éstas tienen un doble carácter: el cautelar y el tutelar[4], lo cual es aplicable, *mutatis mutandi,* tratándose de medidas cautelares en el ámbito interno de los Estados.

Conforme con el primero, las medidas tienen como propósito preservar una situación jurídica, preservar los derechos en posible riego hasta en tanto se resuelva la petición que se encuentra bajo conocimiento en el sistema. Su objeto y fin son los de asegurar la integridad y la efectividad de la decisión de fondo, para de esta manera evitar que se lesionen los derechos alegados, para que se pueda cumplir con la decisión final y, en su caso, con las reparaciones correspondientes.

De acuerdo con el carácter tutelar, las medidas buscan **evitar** un daño irreparable y **preservar** el ejercicio de los derechos humanos.

Criterios asumidos por la Sala Superior respecto a las medidas cautelares.

[4] Entre otros pueden consultarse: Resolución 5/2014, Medida Cautelar número 374-13, 18 de marzo de 2014, Gustavo Francisco Petro Urrego respecto de la República de Colombia; Resolución 9/2014, Medida Cautelar número 452-11, 5 de mayo de 2014, Líderes y lideresas de Comunidades Campesinas y Rondas Campesinas de Cajamarca respecto de la República de Perú, y Resolución 21/2014, Medida Cautelar número 252-14, 18 de julio de 2014, Miembros de la Revista Contralínea respecto de México.

En congruencia con la visión contemporánea de la doctrina procesal, al resolver los medios de impugnación de su competencia,[5] tomando como base el criterio asumido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J.21/98, publicada en la página 18, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Noven Época, Tomo VII, marzo de 1998, cuyo rubro dice MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA, esta Sala Superior ha sostenido que las medidas cautelares son instrumentos que puede decretar el juzgador, 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 litigantes o a la sociedad*****,** con motivo de la sustanciación de un proceso.

Tales medidas constituyen resoluciones *provisionales* que se caracterizan, generalmente, por ser *accesorias* dado que la determinación no constituye un fin en sí mismo y *sumarias* porque se tramitan en plazos breves.

Previendo el peligro en la dilación, su **finalidad** es suplir la ausencia de una resolución definitiva, 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**

[5] Entre los que pueden citarse las sentencias recaídas a los recursos de apelación SUP-RAP-152/2010, SUP-RAP-132/2011, SUP-RAP-85/2013, SUP-RAP-89/2013, SUP-RAP-199/2013, SUP-RAP-200/2013, SUP-RAP-242/2013 y el juicio de revisión constitucional SUP-JRC-14/2011.

otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica.

Se ha considerado que el legislador previó la posibilidad de decretar medidas cautelares provisionales o temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción, a fin 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 legislación electoral*.

Por cuanto hace a la fundamentación y motivación que deben satisfacer las determinaciones en las que se decida decretar una medida cautelar, la Sala Superior ha considerado como condiciones a las que se encuentra sujeto su pronunciamiento, las siguientes:

a) La probable violación a un derecho o a un principio, del cual se pide la tutela en el proceso.
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***).

Se ha dicho que la medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho o un principio 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 proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización.

Se parte de la base de lo que en la doctrina se denomina como el ***fumus boni iuris*** –apariencia del buen derecho– unida al elemento del ***periculum in mora*** –temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final–*;* en este sentido se ha sostenido que son protegibles a través de las medidas cautelares, **aquéllos casos** en los que se **acredita** la temeridad o **actuar indebido** de quien con esa conducta ha forzado la instauración del procedimiento, dado que el ***fumus boni iuris*** o apariencia del buen derecho, apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho o principio que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable y 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.

Para la Sala Superior, la autoridad que decide sobre la adopción o negativa de las medidas cautelares está obligada a realizar una **evaluación preliminar** -aun cuando no sea completa- en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas. Si de este análisis preliminar resulta la **existencia de un derecho o principio**, **en apariencia**

reconocido legalmente o el riesgo de un daño inminente y la correlativa **falta de justificación de la conducta reprochada**, entonces, cuando se torna patente la afectación que se ocasionaría, esto es, el peligro en la demora, por lo 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.

Se ha considerado que en atención a la naturaleza de las medidas cautelares, se requiere una acción ejecutiva inmediata y eficaz, fundada y motivada, adoptada mediante la ponderación de los elementos que obren en el expediente, con el fin de determinar, en grado de seria probabilidad, si pueden producirse daños o lesiones irreparables.

3.4. Estudio sobre la procedencia de las medidas cautelares emitidas por la autoridad responsable

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, pues, de acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Superior de rubro: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**,[6] no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados.

[6] Jurisprudencia 4/2000, consultable en la compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1, Jurisprudencia, página 125.

Los agravios del partido recurrente son sustancialmente **INFUNDADOS**, pues, a partir de una ponderación entre la libertad de expresión y la libre difusión de ideas en materia de propaganda política, ambas prerrogativas del partido político denunciado, frente a la equidad de la contienda que debe ser salvaguardada por la autoridad electoral con mayor intensidad en la medida en que se acerca la fecha de la jornada electoral, esta Sala Superior considera que en virtud de que la propaganda denunciada cuenta con elementos coincidentes respecto de propaganda difundida previamente por el partido denunciado, que ha sido declarada ilegal por la autoridad jurisdiccional electoral, al considerar que generó un posicionamiento indebido de dicho instituto político en el contexto del actual proceso electoral federal, de manera que en el caso, por las características que presenta la propaganda denunciada, es razonable que de manera preventiva y tutelar se adopten las medidas cautelares a fin de evitar un daño futuro que ponga en riesgo la equidad de la contienda.

3.4.1. Contexto y análisis del caso

Del análisis de las constancias que obran en autos y de los argumentos expuestos por el recurrente y por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado, esta Sala Superior estima pertinente destacar que, tal como lo advirtió la citada Comisión de Quejas y Denuncias, la propaganda que se ordenó suspender tiene factores comunes y, por ende, guarda estrecha relación con aquélla que fue objeto de

pronunciamiento por parte de la Sala Regional Especializada en el expediente SER-PSC-14/2015.

En efecto, del análisis de la citada ejecutoria se advierte que en dicho procedimiento especial sancionador, el Consejero del Poder Legislativo del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral denunció diversos hechos a su juicio vinculados con una campaña general implementada por el Partido Verde Ecologista de México, denominada “Verde sí cumple”, cuyo contenido era coincidente con los informes de labores legislativos rendidos por diputados y senadores de dicho instituto político.

Entre otros aspectos, los hechos objeto de la citada queja fueron los promocionales conocidos como “cineminutos” que se difundían en las salas cinematográficas del país; la entrega y distribución de papel grado alimenticio para envolver tortillas y las papeletas intituladas: Hay Promesas que sí Cumplen y Felices fiestas, con el emblema impreso del PVEM y la leyenda “Verde sí Cumple” y con una alusión a los siguientes temas: i. Cuotas escolares; ii. Circo sin animales; iii. El que contamina paga, y iv. Cadena perpetua.

En el mencionado fallo, la Sala Regional Especializada tuvo por acreditadas tanto la contratación y difusión de los materiales objeto de la denuncia, como el contenido de los promocionales y propaganda denunciada y, con base en ello, estimó que con su difusión el Partido Verde Ecologista de México puso en

riesgo el principio de equidad en el contexto del proceso electoral federal, al propiciar una sobreexposición indebida de su imagen de cara a la ciudadanía a partir de una estrategia reiterada y permanente que, entre otros aspectos, se apoyó en la utilización de elementos idénticos, tales como la frase “Verde sí cumple” y la mención de los cuatro temas señalados anteriormente, que se incluyeron recientemente en múltiples informes de labores de sus legisladores.

Al respecto, aludió a lo razonado por esta Sala Superior en el **SUP-REP-21/2015**, en torno a la existencia de acciones y conductas que denotan una actuación sistemática del Partido Verde Ecologista de México para conseguir un posicionamiento como partido político, a través de alusiones que permitan identificarlo ante la ciudadanía, sin que exista un fundamento constitucional o legal que avale la realización de ese tipo de conductas, todo lo cual condujo a la Sala Especializada a concluir que la propaganda entonces denunciada generó una exposición indebida de la imagen de dicho partido político que puso en riesgo el principio de equidad en la contienda.

Aunado lo anterior, esta Sala Superior advierte que si bien en los precedentes aludidos –resueltos por la Sala Regional Especializada y por esta Sala Superior, respectivamente– uno de los aspectos que se determinó fue la violación a lo dispuesto en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el presente caso dicho aspecto no es motivo de estudio, pues del análisis integral de la

denuncia presentada ante la autoridad administrativa electoral, así como de la demanda que dio origen al presente medio impugnativo, no se aprecia algún planteamiento tendente a evidenciar la posible conculcación de un servidor público a las reglas de propaganda gubernamental ni a la prohibición de difundir promoción personalizada.

No obstante, de lo recapitulado hasta este momento se advierten elementos suficientes que permiten explicar la adopción de las medidas cautelares controvertidas, en el contexto del actual proceso electoral. Ello a partir de la existencia de elementos similares o idénticos a aquellos que han sido considerados contrarios a la normativa electoral y de patrones de sistematicidad que pueden resultar en una sobreexposición indebida que configure conductas ilícitas, como podrían ser actos anticipados de campaña, ante tal circunstancia resulta razonable la adopción de medidas cautelares a efecto de prevenir situaciones o hechos que pongan en riesgo la equidad de la contienda, dado que la propaganda denunciada incluye la frase “Verde sí cumple”, así como la alusión a los cuatro temas detallados anteriormente, aspectos que concuerdan exactamente con la difusión de propaganda tildada de ilegal por esta Sala Superior en el SUP-REP-19/2014, relativa a informes de labores de diversos legisladores pertenecientes a la fracción parlamentaria del Partido Verde Ecologista de México.

Con la adopción de las medidas cautelares se logra la cesación de hechos posiblemente infractores de la normativa electoral y con ello de previene la producción de daños irreparables o la afectación indebida al principio de equidad en la contienda electoral. De ahí que la medida se considere como necesaria, pues sólo se constriñe a un tipo de propaganda específica con elementos similares a otra que ha sido calificada como ilegal.

Esto es, la existencia de claros elementos que coinciden con aquéllos que fueron considerados ilegales por esta autoridad jurisdiccional por resultar contrarios al principio de equidad es un parámetro de razonabilidad suficiente para justificar en una valoración preliminar, cautelar y tutelar, la adopción de medidas que tienen por objeto precisamente prevenir violaciones de esa índole.

De esta forma, en el caso, esta Sala Superior considera que en virtud del carácter tutelar y preventivo de las medidas cautelares, se debe ponderar el posible riesgo que representa que la propaganda denunciada continúe distribuyéndose o se ordene el cese de su difusión a fin de prevenir que el posible daño continúe de manera tal que ponga en riesgo alguno de los principios rectores de la contienda electoral o de los valores tutelados en la legislación electoral.

Los partidos políticos emiten y difunden propaganda electoral de carácter genérico a fin de darse a conocer y posicionarse frente a la ciudadanía, lo cual realizan en ejercicio de la libertad

de expresión y de difusión de ideas con que cuentan, sin embargo, dichas prerrogativas no son absolutas, ya que la legislación electoral establece ciertos reglas que rigen el contenido de la propaganda electoral, los cuales en esencia buscan que la contienda electoral se desarrolle bajo condiciones de equidad y legalidad.

Las reglas a partir de las cuales se rige la propaganda electoral se encuentran establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en lo que interesa consisten en que se atienda a los tiempos del proceso electoral, de manera que los partidos políticos o los candidatos no incurran en actos anticipados de campaña o precampaña (artículos 211 y 242), y que el contenido no puede calumniar a las personas (artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución federal). En el mismo sentido, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 134 constitucional, la propaganda gubernamental no puede tener un contenido de carácter electoral.

Como se ha destacado, de las circunstancias del caso, se advierte que la propaganda denunciada consiste en papel grado alimenticio para envolver tortillas, posters y papeletas, se advierte que contienen la frase “Verde Sí cumple” y difunden los logros del partido relativos a los temas *cuotas escolares, circo sin animales, el que contamina paga y cadena perpetua,* elementos preponderantes que fueron valorados por esta Sala Superior en el SUP-REP-19/2014 relativa a los informes de labores de los legisladores del partido denunciado los cuales se declararon ilegales, el SUP-REP-21/2015 relacionado con los

cineminutos, respecto de la cual se ordenó su suspensión y el SER-PSC-14/2015 resuelto por la Sala Regional Especializada también relativa a la transmisión de los cineminutos.

Considerando lo anterior, esta Sala Superior estima que si bien la propaganda denunciada no tiene contenido calumnioso, lo cierto es existen elementos preponderantes que ya han sido declarados ilegales, como parte de la propaganda del mismo partido político, en el proceso electoral que transcurre, que pudieran generar un daño irreparable a partir de la prolongación o agravación de un situación que ha sido declarada ilegal por la autoridad jurisdiccional electoral, pudiendo además confundir a la ciudadanía en cuanto a la licitud de la misma, especialmente considerando la cercanía de la jornada electoral, generando también incertidumbre respecto del alcance de la suspensión de determinados elementos en la propaganda electoral.

De esta forma, atendiendo al carácter preventivo y tutelar de las medidas cautelares, se estima que los elementos que han sido destacados generan una presunción de ilicitud suficiente para la adopción de las medidas cautelares, a fin de que su ilicitud sea valorada en el fondo, sin que ello genere un riesgo o un daño a los principios que rigen la contienda electoral.

Ello resulta proporcional en sentido estricto, frente a la posible incidencia en la libertad de los partidos políticos de definir el contenido de su propaganda electoral, puesto que, en la medida en que se acerca la jornada electoral, las autoridades electorales deben ser más escrupulosas en el análisis de

aquellos elementos que por sí mismos o en conjunto con otros generen un riesgo o una posible afectación a la equidad de la contienda, con ello se garantiza de mejor manera el carácter tutelar de las medidas cautelares. De esta forma, si existen elementos que permiten razonablemente presumir, en un análisis preliminar, la posible ilegalidad de una propaganda electoral, resulta procedente que la autoridad adopte las medidas que estime conducentes para prevenir la afectación a los principios rectores de la materia. En el caso la razonabilidad está dada a partir del contexto en que se emite la propaganda denunciada, caracterizado por la previa determinación de ilicitud de elementos similares contenidos en la propaganda emitida de manera sistemática por el partido político denunciado o por sus legisladores, en el mismo proceso electoral.

En virtud de lo anterior, este órgano jurisdiccional concluye que la adopción de las medidas cautelares es razonable y necesaria a efecto de salvaguardar la equidad de la contienda, ya que dado su contenido la identifica claramente con publicidad que ha sido considerada como ilegal, aunado a que es una medida temporal, hasta en tanto la Sala Regional Especializada determine sí la propaganda denunciada en el contexto en el que fue distribuida vulnera la normatividad electoral o no.

Finalmente, esta Sala Superior estima que es **INOPERANTE** el agravio en el que el recurrente aduce que carece de fundamentación y motivación el que la autoridad responsable ordene al Titular de la Unidad Técnica de los Contencioso Electoral sobre el cumplimiento de las medidas cautelares

adoptadas en el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/JCJ/CG/72/INE/88/PEF/42/2014, así como respecto de la sentencia emitida por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SRE-PSC-14/2015, en virtud de que el Titular de la mencionada Unidad carece de facultades para determinar el cumplimiento o no de dichas determinación.

Lo anterior ya que lo ordenado por la autoridad responsable al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral no causa ningún perjuicio al recurrente, pues únicamente solicitó que en el ámbito de competencia de dicho funcionario, rindiera un informe sobre el cumplimiento que se ha dado a las determinaciones tanto de la Comisión de Quejas y Denuncias como de la Sala Regional Especializada a efecto de poder tener los elementos suficiente para determinar lo que en Derecho proceda respecto de uno de los hechos denunciados, sin que ello implique que el Titular de la Unidad de lo Contencioso deba determine si las resoluciones se encuentran cumplidas o no, de ahí que la simple solicitud de un informe no puede causar perjuicio al partido político denunciado.

No obstante lo anterior, se advierte que derivado de lo resuelto en el SUP-REP-77/2015 se dejó sin efectos el acuerdo impugnado en la parte relativa a la solicitud de medidas cautelares para suspender la difusión de los promocionales de cineminutos, a efecto de que la Comisión de Quejas se pronuncie sobre la procedencia o no de las medidas cautelares solicitadas.

En consecuencia, ante lo **INFUNDADO** e **INOPERANTE** de los agravios planteados por el partido recurrente, lo procedente es confirmar el acuerdo de veintidós de febrero de dos mil quince, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de los partidos políticos MORENA y de la Revolución Democrática de adoptar medidas cautelares en los procedimientos especiales sancionadores UT/SCG/PE/MORENA/CG/27/PEF/71/2015 y su acumulado UT/SCG/PE/PRD/CG/28/PEF/72/2015.

III. R E S O L U T I V O

ÚNICO. Se **CONFIRMA** el acuerdo de veintidós de febrero de dos mil quince, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de los partidos políticos MORENA y de la Revolución Democrática de adoptar medidas cautelares en los procedimientos especiales sancionadores UT/SCG/PE/MORENA/CG/27/PEF/71/2015 y su acumulado UT/SCG/PE/PRD/CG/28/PEF/72/2015.

NOTIFÍQUESE: como corresponda, con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, 28, 29, párrafos 1, 2 y 3, y 84, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su caso, devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

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

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA **MAGISTRADO**

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA **CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

MAGISTRADO **MAGISTRADO**

FLAVIO GALVÁN RIVERA **SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS EN FUNCIONES

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARRERIO