

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-77/2015

RECURRENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN
DEMOCRÁTICA

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

MAGISTRADO PONENTE: 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 de la Revolución Democrática, contra los acuerdos ACQyD-INE-32/2015 y ACQyD-INE-31/2015, emitidos por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral el veintidós de febrero de dos mil quince, por los cuales, entre otras cosas, ordenó a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral determinar lo conducente respecto a la propaganda fija y la difundida en “cine-minutos”, y negó las medidas cautelares sobre el promocional difundido por el Partido Verde Ecologista de México denominado “Cumple lo que Propone versión 02”.

R E S U L T A N D O

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

I. Antecedentes.

SUP-REP-77/2015

1. Denuncias. El cinco y dieciocho de febrero de dos mil quince, el Partido de la Revolución Democrática presentó dos denuncias contra el Partido Verde Ecologista de México. La primera, por la supuesta contratación y/o adquisición de tiempos en radio, así como realización de actos anticipados de campaña mediante la difusión de propaganda en cines, espectaculares, posters, casetas telefónicas, transporte público, autobuses, taxis y papel grado alimenticio, bajo la campaña publicitaria “El verde sí cumple”, “Cumple lo que promete” y, “Propuestas cumplidas”.

La segunda, también contra el grupo parlamentario de dicho partido en el Senado de la República, y los Senadores Ninfa Salidas Sada y Carlos Alberto Puente 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, negó las medidas cautelares respecto del promocional “Cumple lo que Propone versión 02”, pautado por el Partido Verde Ecologista de México.

3. Acuerdo ACQyD-INE-32/2015. Ese día, la mencionada Comisión, en lo que interesa, ordenó a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral determinar lo conducente respecto de la propaganda fija y la difundida en “cine-minutos”.

II. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

1. Presentación. Inconforme con tales determinaciones, el veinticinco de febrero de dos mil quince, el Partido de la Revolución Democrática interpuso el presente recurso de revisión.

2. Trámite y turno. Mediante proveído de veintiséis de febrero, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó formar el expediente SUP-REP-77/2015, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el cual fue remitido a través del oficio TEPJF-SGA-2244/15, suscrito por la Subsecretaria General de Acuerdos en funciones de este órgano jurisdiccional.

III. Radicación, admisión y cierre de instrucción.

En su momento, el Magistrado Instructor radicó el medio de impugnación en su ponencia y, posteriormente, declaró su admisión y, por no existir más diligencias por practicar, ordenó cerrar la instrucción.

CONSIDERANDO

SUP-REP-77/2015

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 improcedencia 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. Requisitos de procedibilidad. El presente medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 13, fracción III, inciso b), 45, 109 y 110, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se explica enseguida.

a) Forma. Se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable. En la demanda consta la denominación del partido actor y el nombre y firma de quien promueve en su representación. Asimismo, se identifica el acto impugnado, se mencionan hechos y agravios.

b) Oportunidad. Se promovió dentro del plazo legal de cuarenta y ocho horas, ya que los acuerdos impugnados fueron emitidos el veintidós de febrero de dos mil quince, se notificaron al partido actor el veintitrés, y la demanda se presentó el veinticinco siguiente.

c) Definitividad. Según la legislación aplicable, no existe medio de impugnación diverso para modificar o revocar los acuerdos emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, por tanto, la determinación es definitiva para efectos del presente medio de impugnación.

d) Legitimación y personería. El actor está legitimado por tratarse de un partido político que acude a promover el medio de impugnación a través de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, calidad reconocida por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado, además de ser quien presentó las denuncias que dan origen al presente medio de impugnación.

e) Interés jurídico. Se cumple con este requisito, en virtud de que el partido actor hace valer que la determinación contraria a Derecho, pues considera que debieron otorgarse la totalidad de las medidas cautelares solicitadas.

TERCERO. Estudio de fondo. En los acuerdos impugnados, la Comisión responsable resolvió sendos procedimientos especiales sancionadores, en los términos siguientes:

SUP-REP-77/2015

En relación a la solicitud de medidas cautelares para suspender la difusión de propaganda fija y de promocionales cine-minutos intitulados: Elefantes-Delfines y 140 años V2, en salas de cines de las cadenas Cinépolis y Cinemex, **en el acuerdo impugnado ACQyD-INE-32/2015, la Comisión responsable simplemente determinó remitir el expediente al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral para que se pronunciara respecto a si estaban relacionados con el cumplimiento de un diverso procedimiento sancionador.**

En tanto, respecto a la petición de medidas cautelares para que se suspendiera la difusión del promocional de televisión pautado por el Partido Verde Ecologista de México, denominado “Cumple lo que propone versión 02”, **en el acuerdo impugnado ACQyD-INE-31/2015, la Comisión responsable sí analizó la solicitud y resolvió declararla improcedente.**

El recurrente sostiene que dichos acuerdos son ilegales, y al respecto expone sendos agravios relativos, por lo cual, el análisis se realiza en los dos apartados independientes subsiguientes.

Apartado A: omisión de pronunciamiento sobre la solicitud de medida cautelar, y remisión al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (en el acuerdo ACQyD-INE-32/2015).

Determinación impugnada y planteamiento.

La controversia planteada en el presente asunto tiene su origen en la denuncia presentada por el Partido de la Revolución Democrática, contra el Partido Verde Ecologista de México por la

supuesta difusión de propaganda colocada en vallas, espectaculares, bardas, mobiliario urbano que contiene el logotipo del partido, y las leyendas: “Verde sí cumple”, “Propuestas cumplidas” y “Propuesta cumplida”; así como la supuesta difusión de los cine-minutos intitulados: Elefantes-Delfines y 140 años V2, en salas de cines de las cadenas Cinépolis y Cinemex, entre otros hechos, que consideraron transgresores a la normativa electoral, y respecto de los cuales, solicitaron la adopción de medidas cautelares.

En el acuerdo reclamado, como se adelantó, la Comisión responsable, por mayoría de votos, ordenó al titular de dicha Unidad Técnica que determinara si la propaganda denunciada debía ser considerada como incumplimiento del diverso acuerdo ACQyD-INE-54/2014 y de la sentencia emitida por la Sala Especializada en el SRE-PSC-14/2015, tomando en consideración la sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-16/2015, luego de que la Comisión responsable rechazó la propuesta originalmente presentada por la Unidad Técnica, mediante la cual recomendaba la imposición de la medida cautelar solicitada.

El partido recurrente pretende que se deje sin efectos la determinación de la Comisión responsable en el acuerdo ACQyD-INE-32/2015, de ordenar al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral dicte el acuerdo atinente, para que en el ámbito de su competencia, determine si la propaganda fija denunciada en el procedimiento sancionador, así como la relacionada con cine-minutos distinta a la analizada en dicha resolución, debe ser incumplimiento del diverso acuerdo AQDE-

SUP-REP-77/2015

INE-54/2014, y de la sentencia dictada por la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SRE-PSC-14/2015, respectivamente.

Al respecto, sostiene que el acuerdo impugnado es contrario a los principios de legalidad, congruencia y exhaustividad, ya que la responsable sin la debida fundamentación y motivación, omitió pronunciarse respecto de las medidas cautelares solicitadas en relación con la propaganda fija y en salas de cine denunciada, a pesar de que tales hechos son susceptibles de dichas medidas para hacer cesar de manera efectiva y definitiva sus efectos y, por el contrario, ordena una actuación en un expediente distinto.

Tesis.

El planteamiento del recurrente es sustancialmente **fundado**.

Lo anterior, porque en el acuerdo reclamado, la Comisión de Quejas y Denuncias omitió resolver sobre las medidas cautelares solicitadas, por lo que con independencia de la validez de las diversas determinaciones que asumió, debe ordenarse que, en apego a su responsabilidad constitucional y atribuciones que expresamente previstas en la ley de resolver sobre las peticiones de medidas cautelares, se pronuncie respecto de la solicitud concretamente planteada de medida precautoria por la difusión de propaganda indebida fija y en salas de cine, con independencia del sentido de su decisión, y al margen de las diversas determinaciones que asumió, precisamente, porque la función que desempeña debe ser realizada con inmediatez en atención a la naturaleza de la potestad para resolver medidas precautorias.

Lo anterior, en esencia, debido a que, conforme con la normativa electoral aplicable y la naturaleza cautelar que subyace como uno de los principios fundamentales del procedimiento especial sancionador, la Comisión de Quejas y Denuncias tiene el deber jurídico y la responsabilidad de pronunciarse con inmediatez, en los términos previstos legalmente, respecto de la procedencia o no de las medidas cautelares, conforme con el principio de apariencia del buen derecho y demás criterios jurídicos, sobre la base de que si la difusión de la propaganda fija y transmitida en salas de cine, puede o no causar daños irreparables a los principios que rigen los procesos electorales, o pone en riesgo valores jurídicamente protegidos. Ello, con independencia de que, adicionalmente, considere alguna otra posibilidad jurídica, como remitir los hechos a la autoridad competente en caso de que considere incumplida una ejecutoria o de estimarlos vinculados con otro procedimiento.

Marco normativo.

En efecto, de conformidad con el artículo 41, base III, Apartado D, de la Constitución federal, corresponde al Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigar las infracciones en materia de radio y televisión, así como propaganda que difundan los partidos políticos, e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En el procedimiento, el órgano competente del Instituto tiene la responsabilidad de resolver sobre la petición de medidas precautorias o cautelares, a través de la orden de suspender o

SUP-REP-77/2015

cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley.

En concreto, de los artículos 459, apartado 1, 472, apartado 6 y 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se obtiene:

- Son órganos competentes para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador: a) El Consejo General; b) La Comisión de Denuncias y Quejas, y c) La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva.
- Tratándose del procedimiento especial sancionador, la señalada Unidad Técnica deberá admitir o desechar la denuncia en un plazo no mayor a veinticuatro horas posteriores a su recepción.
- Si la Unidad, desde luego, con fundamento jurídico, considera que debe emitirse una medida cautelar, o bien, la solicitan las partes, deberá proponer la decisión correspondiente a la Comisión de Quejas y Denuncias dentro del plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a su admisión.

Por su parte, de los artículos 4, apartado 2, 38, apartados 1 y 3, 39, apartado 1, 40, apartado 1, y 41 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se advierte:

- Los procedimientos para la atención de las solicitudes de medidas cautelares tienen como finalidad prevenir daños irreparables en las contiendas electorales, haciendo cesar cualquier acto que pudiera entrañar una violación o afectación a los principios o bienes jurídicos tutelados en materia electoral.

- Las medidas cautelares sólo pueden ser dictadas, entre otros, por el Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias, **a petición de parte** o de forma oficiosa, a propuesta de la Unidad Técnica.
- Procede la adopción de medidas cautelares en todo tiempo, para lograr el cese de los actos o hechos que constituyan la infracción denunciada, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o se ponga en riesgo la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias.
- Si la solicitud de adoptar medidas cautelares no actualiza una causal de notoria improcedencia, la Unidad Técnica, una vez que en su caso haya realizado las diligencias conducentes y después de haber admitido la queja o denuncia, la remitirá inmediatamente con las constancias recabadas y un proyecto de acuerdo a la Comisión para que ésta resuelva en un plazo de veinticuatro horas.
- Cuando la Unidad Técnica tenga conocimiento del probable incumplimiento de alguna medida cautelar ordenada por la Comisión, dará inicio a un nuevo procedimiento para la investigación de estos hechos, o los podrá considerar dentro de la misma investigación, o bien, podrá imponer el medio de apremio que estime suficiente para lograr el cumplimiento de la medida ordenada.

De los preceptos señalados, se obtiene que corresponde a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral recibir las quejas o denuncias con las que se inician los procedimientos especiales sancionadores, quien debe determinar su admisión o desechamiento.

SUP-REP-77/2015

Una vez admitida la queja o denuncia y, ya sea que el denunciante las solicite o bien la propia Unidad Técnica lo estimare necesario, la Unidad Técnica propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias la adopción de medidas cautelares respecto de los hechos o conductas denunciadas.

Para ello, deberá analizar si se actualiza alguna causa de notoria improcedencia respecto de la solicitud de medidas cautelares, realizar las diligencias que estime pertinentes y elaborar el proyecto de acuerdo correspondiente para que la Comisión resuelva lo que en Derecho corresponda.

Asimismo, es de destacar que la finalidad de las medidas cautelares es prevenir daños irreparables en las contiendas electorales, haciendo cesar cualquier acto que pudiera entrañar una violación o afectación a los principios o bienes jurídicos tutelados en materia electoral y, por tanto, lógicamente la Comisión tiene la responsabilidad de resolver sobre cualquier petición al respecto.¹

¹ En cuanto al alcance de las medidas cautelares, esta Sala Superior ha considerado que no sólo tienen una función tutelar, sino que también es preventiva. Al respecto, la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han establecido consistentemente que las medidas cautelares y provisionales tienen un doble carácter inescindible: uno cautelar y otro tutelar.

Lo anterior significa, entre otros aspectos, que su finalidad es la de asegurar la integridad y la efectividad de la decisión de fondo y de esa forma evitar que se lesionen los derechos aducidos, situación que podría hacer inocua o desvirtuar el efecto útil de la decisión final.

Esto también implica, a su vez, que el carácter de urgencia se determina por la información que señala que el riesgo o la amenaza sean inminentes y pueda materializarse, requiriendo de esa manera acción preventiva o tutelar.

En ese sentido, es dable sostener que debe ampliarse el carácter tutelar de las medidas cautelares, a fin de cumplir una verdadera función preventiva respecto de situaciones que pueden configurar violaciones al principio de equidad en la contienda electoral.

Al respecto, véase las sentencias de los recursos SUP-REP-25/2014, SUP-REP-38/2015, SUP-REP-51/2015 y SUP-REP-56/2015. Asimismo, 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

Ello, con independencia de que, cuando la Unidad Técnica tenga conocimiento del probable incumplimiento de alguna medida cautelar ordenada por la Comisión, podrá:

- a. Dar inicio a un nuevo procedimiento para la investigación de estos hechos, o
- b. Considerar dentro de la misma investigación, o bien,
- c. Imponer el medio de apremio que estime suficiente para lograr el cumplimiento de la medida ordenada.

Como puede observarse de la normativa invocada, se establece una distribución de atribuciones entre la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral y la Comisión de Quejas y Denuncias, como órganos competentes para conocer y resolver las cuestiones relativas a los procedimientos especiales sancionadores. De manera que, en materia de medidas cautelares, corresponde a la Unidad lo concerniente al trámite y sustanciación de las solicitudes (análisis de procedencia, efectuar las diligencias correspondientes, y elaboración de proyecto de acuerdo), en tanto que a la Comisión tiene atribuciones y la responsabilidad legal de resolver respecto a si son procedentes o no las medidas correspondientes, conforme con la propuesta de la propia Unidad.

Esto hace funcional el sistema constitucional y legal de protección al proceso electoral y sus principios rectores, en el sentido de que en el menor tiempo posible se resuelva respecto de si un hecho o conducta denunciado, aparentemente contrario a la legalidad,

SUP-REP-77/2015

puede o no generar afectaciones irreparables, para efectos de la adopción de medidas cautelares.

Determinación impugnada. Caso concreto.

En la especie, en la queja se solicitó la adopción de medidas cautelares, y al respecto, en la primera fase del procedimiento, la Unidad Técnica admitió la queja presentada por los partidos denunciados y, en términos de la normativa aplicable, elaboró el proyecto de acuerdo, en el cual, incluso, recomendó la adopción de medidas cautelares.

No obstante, la Comisión responsable dejó de cumplir con su deber de resolver sobre el otorgamiento o no de las medidas cautelares solicitadas, pues en su decisión no se advierte algún análisis preciso sobre la posible ilegalidad y afectación al proceso electoral por la propaganda y promocionales en cuestión, sino que únicamente remitió a la Unidad Técnica para que analizara si tales hechos podían constituir o no incumplimiento a otros acuerdos de medidas cautelares o sentencias de Sala Especializada de este Tribunal Electoral.

Revisión de la determinación o Juicio.

En atención a ello, como de lo expuesto se advierte que, desde la denuncia se solicitó que se emitieran medidas cautelares, bajo la alegación de que la propaganda podría generar afectación al actual proceso electoral federal por resultar ilegal así como por incumplir con resoluciones emitidas por otras autoridades electorales, e incluso, con apego a Derecho, la Unidad Técnica, conforme con sus atribuciones, propuso resolver dicha petición (al margen del sentido), lo lógico era que la Comisión responsable,

en primer lugar y con independencia de otra decisión, resolviera al respecto.

No obstante, en lugar de actuar con apego a su responsabilidad constitucional y legal, como órgano facultado para resolver ese tipo de peticiones urgentes, que como se indicó, por su naturaleza, deben ser atendidas de inmediato conforme a los plazos legales, únicamente determinó remitir el asunto a la Unidad Técnica, para que ésta verificara si la propaganda denunciada debía ser materia de un nuevo procedimiento especial sancionador o en su caso era materia del incumplimiento de una sentencia de la Sala Especializada de este Tribunal.

En consecuencia, resulta evidente que el proceder de la responsable resulta contrario a las funciones que el sistema constitucional y legal electoral mexicano le otorgaron, ante lo cual, de manera que, actualmente, dicha propaganda se sigue difundiendo sin que exista constancia de algún pronunciamiento acerca de si debe o no ser suspendida, mediante alguna medida provisional o cautelar, aun cuando fue solicitado por los denunciantes e incluso propuesto por la Unidad Técnica, se insiste con independencia del sentido que hubiera asumido y del resto de las determinaciones que emitió.

Esto es, la Comisión responsable debía resolver sobre la petición de medidas, al margen de que determinara remitir las constancias correspondientes, si consideraba necesario instaurar un nuevo procedimiento o remitirlas a algún órgano competente para que se pronunciara sobre algún incumplimiento, y al no actuar así, su determinación resulta indebida.

SUP-REP-77/2015

En consecuencia, lo procedente es ordenar a la Comisión de Quejas y Denuncias que, conforme al deber jurídico y la responsabilidad prevista en la normativa electoral aplicable y la naturaleza cautelar que subyace como uno de los principios fundamentales del procedimiento especial sancionador, se pronuncie de inmediato sobre la procedencia o no de las medidas cautelares solicitadas.

Ello, conforme con el principio de apariencia del buen derecho y demás criterios jurídicos, a efecto de dilucidar si la difusión de la propaganda fija y transmitida en salas de cine, puede o no causar daños irreparables a los principios que rigen los procesos electorales, o pone en riesgo valores jurídicamente protegidos.

Desde luego, con independencia de que la Comisión remitiera las constancias a la Unidad Técnica para que dilucidara sobre la vinculación de los hechos con algún otro procedimiento, pero con la precisión de que, si a la vez, estimaba incumplida una sentencia de la Sala Especializada de este Tribunal Electoral, también debía remitir las constancias a la misma, para que tuviera la oportunidad de valorar si existía tal incumplimiento.

Esto último, precisamente, porque, como ya ha considerado este Tribunal, las cuestiones que versan en algún aspecto versen sobre el cumplimiento de sentencias deben ser valoradas y resueltas por los propios tribunales que las emiten, máxime que dada la naturaleza del procedimiento cautelar, la responsabilidad de todas las autoridades de contribuir a la observancia de las normas del proceso, y principalmente a la función que

especialmente desempeña la propia Sala Regional Especializada, debía darse cuenta a la misma para que se pronunciara al respecto.

Apartado B: análisis de la negativa de las medidas cautelares respecto del promocional del partido “Cumple lo que Propone versión 02”.

Determinación impugnada y planteamiento.

La autoridad responsable consideró improcedente la adopción de la medida cautelar que solicitó el partido actor respecto de la difusión en televisión del promocional “Cumple lo que propone versión 02”, pautado por el Partido Verde Ecologista de México, sustancialmente, porque dicho promocional contenía un mensaje genérico del partido en el cual no se hacía ningún llamamiento al voto, y las frases utilizadas formaban parte de una campaña realizada por dicho partido sobre las acciones efectuadas y su participación en la aprobación de leyes, lo cual, en principio consideró apegado a la legalidad.

Asimismo, la autoridad consideró que tampoco se advertían elementos, datos, imágenes o características que pudieran afectar la legalidad o equidad en la contienda, sino solamente se expusieron temas generales y posicionamientos del partido político respecto de leyes aprobadas y sus logros, sin que se estuviera promocionando alguna candidatura, pidiendo el voto, además, consideró que el promocional se pautó en ejercicio del derecho del partido a tiempos en televisión, lo cual estimó acorde con la naturaleza y finalidad de los partidos en el periodo de intercampañas en el proceso electoral.

SUP-REP-77/2015

El partido recurrente pretende que esta Sala Superior revoque la determinación impugnada, para que se ordene a la autoridad responsable que decrete la procedencia de la medida cautelar, y en consecuencia, suspenda la difusión del promocional en televisión.

Al respecto, el partido afirma que la improcedencia de la medida cautelar es indebida, porque el promocional denunciado pertenece a la campaña publicitaria a favor del Partido Verde Ecologista de México, al difundirse de manera simultánea con los promocionales de los legisladores Ninfa Salinas y Carlos Puente, y con los mismos *eslogan* publicitarios y los ejes temáticos “Circo sin animales”, “El que contamina paga”, “Cadena perpetua a secuestradores”, y “Cuotas escolares”, pues estima que esta publicidad puede incidir en la equidad en la contienda.

Tesis.

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

Lo anterior, porque la autoridad responsable debió advertir, razonablemente de manera preventiva y tutelar, que el promocional denunciado, pautado por el Partido Verde Ecologista de México, denominado “**cumple lo que propone** versión 02”, contiene 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**”, puede 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, en relación a estos últimos promocionales, esta Sala Superior, en la ejecutoria del SUP-REP-21/2015 confirmó la suspensión de las medidas cautelares.

Marco normativo.

En efecto, 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.

SUP-REP-77/2015

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 se pretende, el temor fundado de que ante la espera de la resolución de fondo desaparezca la materia de la controversia, la ponderación de los valores y bienes jurídicos en conflicto, así como la valoración en torno a si la conducta denunciada presumiblemente se sitúa en el ámbito de lo ilícito.

En el entendido de que, la autoridad electoral administrativa debe valorar los promocionales en cuestión, al menos, en dos fases: en sí mismo y en su contexto.

En la primera, la autoridad electoral, ciertamente, debe examinar si el promocional, en sí mismo, por sus características intrínsecas, podría transgredir los principios 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 puede generar un daño al principio de equidad en la contienda electoral, para determinar si debe ser suspendida.

Promocional en cuestión y consideraciones de la autoridad.

El contenido literal del promocional en cuestión es el siguiente:

Promocional pautado por el Partido Verde Ecologista de México denominado: "Cumple lo que propone versión 02"	
IMAGEN	FRASE
	Al inicio, aparecen en la imagen los actores y conductores de televisión conocidos como Galilea Montijo y Raúl Araiza, con fondo color verde y, a continuación, expresan las siguientes frases que se van relacionando con las imágenes que se insertan en la tabla.
	<i>Galilea Montijo: Te queremos decir por qué somos verdes. El partido verde ofreció prohibir que las cuotas en las escuelas públicas fueran obligatorias y cumplió, ya es ley.</i>
	<i>Raúl Araiza: Exigió cadena perpetua a secuestradores y cumplió, ahora se les impone hasta 140 años.</i>

SUP-REP-77/2015

Promocional pautado por el Partido Verde Ecologista de México denominado: "Cumple lo que propone versión 02"	
IMAGEN	FRASE
	
	<p><i>Galilea Montijo: El partido verde ofreció que el que contamine pague y repare el daño y ya es ley.</i></p>
	<p><i>Raúl Araiza: Ofreció prohibir el uso de animales en los circos y ya es ley.</i></p>
	<p><i>Galilea Montijo: Falta mucho por hacer, pero lo importante es que el partido verde lo que propone lo cumple.</i></p>

Promocional pautado por el Partido Verde Ecologista de México denominado: "Cumple lo que propone versión 02"	
IMAGEN	FRASE
	<p>A continuación, se muestra el emblema del Partido Verde Ecologista de México y se cierra la secuela de imágenes.</p>

En relación a ello, la Comisión responsable, en el análisis directo del promocional en cuestión, señaló que únicamente revelaba un mensaje genérico del partido político, en el que no se realizaba algún llamamiento al voto, y las frases utilizadas formaban parte de una campaña realizada por dicho partido sobre las acciones efectuadas y su participación en la aprobación de leyes, lo cual, en principio, se considera ajustado a derecho.

Para la autoridad responsable, de dicho promocional no se advirtieron elementos, datos, imágenes o características que pudieran afectar la legalidad o equidad en la contienda, sino solamente se expusieron temas generales y posicionamientos del partido político respecto de leyes aprobadas y sus logros, además, consideró que el promocional se pautó en ejercicio del derecho del partido a tiempos en televisión, lo cual estimó acorde con la naturaleza y finalidad de los partidos en el periodo de intercampañas en el proceso electoral.

Análisis de la negativa a otorgar la medida cautelar.

En atención a lo expuesto, es evidente que la autoridad responsable no actuó apegada a Derecho, debido a que, bajo la

SUP-REP-77/2015

aparición del buen derecho, únicamente realizó un análisis aislado y limitado del promocional denunciado, sin ponderar si podría afectar algún principio constitucional en su contexto, por ser parte de una campaña propagandística sistemáticamente orientada a posicionar al Partido Verde Ecologista de México, en el actual proceso electoral federal.

Esto es, la autoridad electoral administrativa se limitó a examinar si el spot, en sí mismo, por sus características intrínsecas: imágenes y expresiones, podría transgredir los principios que rigen la materia; pero dejó de valorar, en una segunda fase, si en el contexto en el que se presenta, podría generar una afectación a algún principio constitucional en la materia y, en especial, a la equidad en la contienda electoral, a efecto de determinar si la propaganda debía ser suspendida o no, a través de una medida provisional.

Máxime que al analizarlo de manera aislada, incumplió con el imperativo de exhaustividad con el cual debe estudiar todas las peticiones de medidas cautelares, dado que, en autos consta que en la queja presentada una de las razones fundamentales para denunciar el promocional en cuestión fue precisamente que era parte de una campaña sistemática del partido para posicionarse anticipadamente en el actual proceso electoral.

Aunado a ello, la Comisión responsable, después de tener por acreditada la existencia, contenido y difusión en televisión del promocional "Cumple lo que propone versión 02", en congruencia con la petición cautelar debió advertir que su contenido era semejante a los que ya habían sido suspendidos e, incluso,

confirmada por parte de esta Sala Superior, en el REP-21/2015, la probable afectación que podían generar al principio de equidad y, por tanto, que era correcto suspender su difusión.

Esto, porque al analizar el promocional denunciado en el contexto, debió advertir la coincidencia en el uso de las expresiones “el partido verde ofreció prohibir que las cuotas en las escuelas públicas fueran obligatorias y cumplió, ya es ley”, “exigió cadena perpetua a secuestradores y cumplió, ahora se les impone hasta 140 años”, “el partido verde ofreció que el que contamine pague y repare el daño y ya es ley”, “ofreció prohibir el uso de animales en circos y ya es ley”, así como la inserción del logotipo del mencionado instituto político, contenido en los promocionales conocidos como “**verde sí cumple**” o “**cumplimos lo que prometemos**” (cine minutos).

Máxime si se toma en consideración la estrecha relación o vinculación que guardan los hechos denunciados, de los cuales previamente tuvo conocimiento y valoró la propia autoridad e, incluso, resolvió conceder la medida cautelar, por evidenciar una estrategia de comunicación política específicamente diseñada para eludir las condicionantes legales y que en definitiva trastoca los valores protegidos por la normativa constitucional.

De ahí que en este caso en revisión, no se explica, por qué la autoridad actuó de manera diversa en el sentido de dejar de analizar la trascendencia contextual del promocional, cuando, por lo expuesto, evidentemente, la autoridad responsable estaba en aptitud de ponderar a cabalidad, con mayor amplitud y con referencias judiciales más precisas, las conductas presuntamente

SUP-REP-77/2015

infractoras y su probable impacto en uno de los bienes jurídicos tutelados, como es la equidad en las contiendas electorales, o bien, el por qué consideraba estar en una situación distinta.

De esta manera, dadas las condiciones del caso, sobre la similitud en los elementos propagandísticos, lo procedente es concluir que el promocional en cuestión, "Cumple lo que propone versión 02", forma parte de los actos concatenados y sistemáticos, a efecto de realizar una campaña permanente en favor del Partido Verde Ecologista de México y, por tanto, atendiendo al contexto, el análisis preliminar conduce a considerarlo como un elemento que razonablemente puede ser lesivo del artículo 41 Constitucional, como un elemento de desequilibrio en la competencia entre los partidos políticos dada su anticipación a la etapa de campaña, ante lo cual, debe otorgarse la medida cautelar solicitada, para suspender la difusión del promocional.

Ello, precisamente, ante la existencia de acciones y conductas que denotan una actuación sistemática, en que se advierte presuntivamente que el factor preponderante en la difusión de los promocionales busca un posicionamiento de un partido político, ya sea mediante alusiones que lo identifican plenamente, es inconcuso que en principio no existe un fundamento constitucional o legal que avale la realización de ese tipo de conductas, sobre todo si se advierte que son reiteradas, en forma que no se aprecia una racionalidad o proporcionalidad en la negativa de la adopción de la medida preventiva y tutelar, como lo consideró incorrectamente la autoridad responsable.

Además, debe destacarse que en el mismo acuerdo impugnado, la Comisión de Quejas y Denuncias decretó la suspensión respecto de otros promocionales, en los que aparecen senadores del partido, sobre la base de que constituían actos “concatenados y sistemáticos”, a efecto de realizar una campaña permanente en favor de dicho instituto político, al advertir, en apariencia, que repetían la mayoría de los elementos auditivos, visuales y frases de los mensajes de dicha campaña, lo cual estimó podría incidir en la equidad en la contienda, y permite enfatizar que no se explica por qué dejó de analizar el promocional en su contexto.

En consecuencia, lo procedente es revocar el acuerdo impugnado, y ordenar la suspensión inmediata del promocional denunciado, al considerarse preferente la tutela al principio de equidad e igualdad frente a los derechos de información y uso de medios de comunicación social que se prevé en el texto constitucional.

CUARTO. Efectos de la sentencia.

En atención a lo expuesto, y dado que, como se ha expuesto, un principio fundamental para orientar la resolución de los procedimientos cautelares es evitar la afectación que pueden sufrir los derechos por la demora, lo procedente:

1. En relación al **acuerdo impugnado ACQyD-INE-32/2015**, en el que la Comisión de Quejas omitió resolver sobre la solicitud de medidas cautelares para suspender la difusión de propaganda fija y de promocionales cine-minutos intitulados: Elefantes-Delfines y 140 años V2, en salas de cines de las cadenas Cinépolis y

SUP-REP-77/2015

Cinemex, **lo procedente es dejar sin efectos dicha decisión y ordenar a la Comisión que, conforme al deber jurídico y la responsabilidad prevista en la normativa electoral aplicable de contestar tales peticiones, emita una nueva determinación en la que se pronuncie de inmediato sobre la procedencia o no de las medidas cautelares solicitadas**, en un ejercicio en el que verifique su legalidad de manera preventiva y tutelar.

Asimismo, se deja intocada la determinación de la Comisión de remitir las constancias a la Unidad Técnica para que dilucide sobre la vinculación de los hechos con algún otro procedimiento.

Se vincula a la Comisión para que, a la vez, remita las constancias a la Sala Especializada de este Tribunal Electoral, toda vez que estima incumplida una sentencia ejecutoria de ésta.

Esto, sin que esta determinación implique la posibilidad de doble juicio, dado que la responsabilidad de la Comisión en el caso, únicamente, consiste en pronunciarse sobre la necesidad de emitir o no la medida cautelar pedida.

2. En relación al **acuerdo impugnado ACQyD-INE-31/2015**, en el que la Comisión responsable sí contestó la petición cautelar, pero la negó indebidamente, **lo procedente es revocar dicha determinación, a efecto de otorgar la medida cautelar solicitada**, para suspender la difusión del promocional de televisión pautado por el Partido Verde Ecologista de México, denominado "Cumple lo que propone versión 02".

Por lo anteriormente expuesto y fundado; se,

RESUELVE:

PRIMERO. Se deja sin efectos el acuerdo ACQyD-INE-32/2015, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, **y se ordena que, en términos de la parte considerativa, cumpla con su deber constitucional y se pronuncie de inmediato sobre la procedencia o no de las medidas cautelares solicitadas,** en un ejercicio en el que verifique su legalidad de manera preventiva y tutelar.

SEGUNDO. Se revoca el acuerdo ACQyD-INE-31/2015, en la parte impugnada, a efecto de otorgar la medida cautelar solicitada, para suspender la difusión del promocional de televisión pautado por el Partido Verde Ecologista de México, denominado “Cumple lo que propone versión 02”.

Notifíquese: personalmente, al partido actor en el domicilio señalado en su escrito de demanda; **por correo electrónico:** a) a la autoridad responsable; b) al Consejo General y a la Unidad Técnica, ambos del Instituto Nacional Electoral, para su conocimiento; y c) a la Sala Especializada de este Tribunal Electoral; 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.

SUP-REP-77/2015

Así lo resolvieron y firmaron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cuanto al resolutivo primero, por **unanimidad**; en cuanto al resolutivo segundo, por **mayoría de votos**, 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 ALANÍS
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 BARREIRO