RECURSOS DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTES: SUP-REP-84/2015, SUP-REP-86/2015 Y SUP-REP-91/2015 ACUMULADOS

RECURRENTES: PARTIDO POLÍTICO MORENA Y PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

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

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

SECRETARIOS: ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA, MAURICIO HUESCA RODRÍGUEZ Y ANDRÉS CARLOS VÁZQUEZ MURILLO

México, Distrito Federal, a nueve de marzo de dos mil quince.

SENTENCIA

Que resuelve el acuerdo ACQyD-INE-37/2015 de veintisiete de febrero y el Incidente de Aclaración del citado acuerdo de primero de marzo, ambos de dos mil quince, emitidos por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral[1], en la que se confirman los actos impugnados con base en los antecedentes y consideraciones siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. Denuncia. El dieciséis de febrero de dos mil quince, el partido recurrente presentó queja ante la Secretaría Ejecutiva del INE, a través de la cual denunció hechos que en su concepto son violatorios de la normativa electoral. Dicha queja fue registrada con la clave *UT/SCG/PE/MORENA/CG/39/PEF/83/2015*.[2]

---

[1] De ahora en adelante referido como INE

[2] **Hechos denunciados:** La difusión del programa de vales de medicinas en los portales de internet del IMSS e ISSSTE, así como la propaganda del PVEM relativa a “vales de medicina” y “campaña de lentes graduados gratis”.

2. Solicitud de medidas cautelares. En el propio escrito de queja, el Partido Morena solicitó, entre otras cosas, que el Consejo General del INE emitiera medidas cautelares para que cesaran los hechos denunciados.

3. Escritos de ampliación de queja. El diecinueve y el veintiuno de febrero, Horacio Duarte Olivares, en representación del partido político Morena, presentó ante la Secretaría Ejecutiva del INE, escritos de ampliación de queja al escrito inicial de queja en contra del Partido Verde Ecologista de México[3], así como solicitud de medidas cautelares adicionales al Consejo General del citado instituto administrativo electoral por infracciones a la normativa electoral.

4. Resolución impugnada. El veintisiete de febrero de dos mil quince, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, mediante el Acuerdo ACQyD-INE-37/2015, resolvió respecto de la solicitud de adoptar las medidas cautelares a que hubiere lugar, formulada por el Partido Político MORENA, dentro del Procedimiento Especial Sancionador *UT/SCG/PE/MORENA/CG/39/PEF/83/2015,* en los términos siguientes:

> "…
>
> **ACUERDO**
>
> **PRIMERO.** Se declara **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas por el representante del partido político MORENA, **RESPECTO DEL PROMOCIONAL ALUSIVO AL GOBIERNO FEDERAL, TRANSMITIDO EN EL PROGRAMA DE RADIO DENOMINADO "NOTICIAS MVS, PRIMERA EDICIÓN CON CARMEN ARISTEGUI", EN LA ESTACIÓN 102.5 FM,** en términos de los argumentos vertidos en el considerando CUARTO.
>
> **SEGUNDO.** Se declara **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas por el representante del partido político MORENA, **RESPECTO DE LA DFUSIÓN DEL PROGRAM DE VALES DE MEDICINAS EN LOS PORTALES DE INTERNET DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS) Y DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (ISSSTE),** en términos de los argumentos vertidos en el considerando CUARTO.
>
> **TERCERO.** Se declara **procedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el representante del partido político MORENA, respecto de la **DIFUSIÓN DE PROPAGANDA POR MEDIO DE ESPECTACULARES Y DEMÁS PROPAGANDA FIJA Y COLOCADA EN MEDIOS MÓVILES, QUE CONTENGA EL LOGOTIPO DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, LA LEYENDA VERDE SÍ CUMPLE VALES DE MEDICINA, PROPUESTAS CUMPLIDAS O PROPUESTA CUMPLIDA VALE DE MEDICINA**, así como en las que reproduzca o difunda propaganda que contenga las mencionadas frases, tales como vallas, autobuses de transporte público, parabuses, sistema de transporte colectivo metro, y en la plataforma electrónica denominada youtube perteneciente a dicho instituto político en que se aloje propaganda de la misma naturaleza, en términos de los argumentos vertidos en el considerando CUARTO.

[3] En adelante PVEM.

CUARTO. Se declara procedente la adopción de medida cautelar solicitada por el representante del partido político MORENA, respecto de la **CAMPAÑA DENOMINADA "LENTES CON GRADUACIÓN GRATUITOS POR EL PARTIDO VERDE"**, en términos de los argumentos vertidos en el considerando CUARTO.

QUINTO. Se declara **procedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el representante del partido político MORENA, respecto del promocional denominado **CARLOS PUENTE VERSIÓN RADIO IDENTIFICADO CON LA CLAVE RA00267-15**, en términos de los argumentos vertidos en el considerando CUARTO.

SEXTO. Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el representante del partido político MORENA, respecto del promocional **VERSIÓN RADIO DE LA SENADORA NINFA SALINAS SADA**, en términos de los argumentos vertidos en el considerando CUARTO.

SÉPTIMO. Se declara improcedente la adopción de medida cautelar solicitada por el representante del partido político MORENA, respecto del promocional difundido en el portal de youtube identificado con el link https://www.youtube.com/watch?v=sSRIIcYEcYEoiA.

OCTAVO. Se ordena al Partido Verde Ecologista de México para que, en el término de seis horas contadas a partir de la notificación de esta determinación, sustituya ante la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral el material pautado por dicho partido político, intitulado Carlos Puente Versión Radio con el folio RA00267-15, para tal efecto la citada Dirección Ejecutiva deberá comunicarle de inmediato el contenido del presente acuerdo.

NOVENO. Se instruye a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, realice las acciones necesarias, a efecto de que informe que se debe suspender la difusión del promocional materia de la presente cautelar, y evitar la retransmisión de los mismo, así como retirar del portal de internet de este Instituto Nacional Electoral la información relativa al spot **Carlos Puente Versión Radio con el folio RA00267-15**, de manera inmediata.

DÉCIMO. Se instruye a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, realice las acciones necesarias tendentes a notificar el contenido del presente acuerdo a las concesionarias de radio que se encuentren en el supuesto del punto anterior.

DÉCIMO PRIMERO. Se instruye a la Dirección Ejecutiva, a efecto de que a partir de la aprobación del presente acuerdo y hasta que se transcurran setenta y dos horas sin que se detecte la difusión del material, intitulado Carlos Puente Versión Radio con el folio RA00267-15, informe cada cuarenta y ocho horas tanto a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaria Ejecutiva y a los integrantes de esta Comisión, de las detecciones que realice a través del Sistema Integral de Verificación y Monitoreo, del promocional que fue materia del presente Acuerdo, con el propósito de, entre otras cuestiones, verifique el cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas.

DÉCIMO SEGUNDO. Hágase del conocimiento el contenido del presente acuerdo a la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión para que, en el ámbito de sus atribuciones, coadyuve al cumplimiento de las medidas cautelares dictadas por este órgano colegiado, a efecto de que se deje de difundir el material denunciado, de forma inmediata.

DÉCIMO TERCERO. Se ordena al Partido Verde Ecologista de México, para que, de manera inmediata, en un plazo que no podrá exceder de setenta y dos horas, contadas a partir de la notificación de esta resolución, realice las gestiones y actos necesarios, suficientes e idóneos para retirar la **PROPAGANDA FIJADA EN ESPECTACULARES Y DEMÁS PROPAGANDA FIJA Y COLOCADA EN MEDIOS MÓVILES, QUE CONTENGA EL LOGOTIPO DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, LA LEYENDA VERDE SÍ CUMPLE VALES DE MEDICINA, PROPUESTAS CUMPLIDAS O PROPUESTA CUMPLIDA VALE DE MEDICINA**, así como en todos aquellos medios comisivos, tales como los alojados en la página de dicho instituto político en la plataforma denominada youtube, así como en las que reproduzca o difunda la propaganda que contenga las mencionadas frases, tales como vallas, autobuses de transporte público, parabuses, sistema de transporte colectivo metro.

DÉCIMO CUARTO. Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el representante del partido político MORENA, respecto de la campaña denominada **Lentes con Graduación Gratuitos por el Partido Verde.**

DÉCIMO QUINTO. Se ordena al Partido Verde Ecologista de México, para que se abstenga de contratar o solicitar la difusión de propaganda con elementos similares a los que son materia de la presente determinación."

5. SUP-REP-84/2015 y SUP-REP-86/2015. En su oportunidad, Morena y el PVEM presentaron recursos de revisión del procedimiento Especial sancionador, en contra del Acuerdo **ACQyD-INE-37/2015** en los que se quejaban, respectivamente, de que no se hubiera bajado la totalidad de la propaganda solicitada en las medidas cautelares, así como, la procedencia de la misma respecto a la propaganda de vales de medicina del PVEM.

6. Solicitud de incidente de aclaración. Por otra parte, ante la incongruencia entre los puntos de Acuerdo CUARTO y DÉCIMO CUARTO, del Acuerdo ACQyD-INE-37/2015, el veintiocho de febrero de dos mil quince, el partido político MORENA, presentó **solicitud de Incidente de Aclaración de Acuerdo,** a efecto de que la Comisión de Quejas y Denuncias aclarara el sentido de la resolución, en específico sobre la incongruencia señalada.

7. Resolución sobre el incidente del Aclaración del Acuerdo ACQyD-INE-37/2015. El primero de marzo de dos mil quince, la Comisión de Quejas y Denuncias, emitió resolución sobre la solicitud de Incidente de Aclaración de Acuerdo ACQyD-INE-37/2015, en el sentido de declarar procedente el incidente solicitado y hacer un agregado al contenido del punto DÉCIMO CUARTO y suprimió el punto CUARTO del Acuerdo referido.

8. SUP-REP-91/2015. Inconforme con lo determinado en el Incidente de Aclaración del Acuerdo ACQyD-INE-37/2015, el partido MORENA presentó recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, registrado bajo la clave del expediente SUP-REP-91/2015.

9. Emisión del Acuerdo ACQyD-INE-49/2015. El siete de marzo de dos mil quince, la Comisión de Quejas Y Denuncias emitió el Acuerdo ACQyD-INE-49/2015 por el cual determinó emitir medidas cautelares respecto de la campaña denominada *lentes con graduación gratuitos por el Partido Verde.*

10. Recepción y turno. Los recursos de revisión fueron recibidos en esta Sala Superior y, por acuerdo del Magistrado Presidente de este Tribunal, fueron turnados a la ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa a fin de que lo sustanciara y elaborara el proyecto de resolución correspondiente.

11. Sustanciación. En su oportunidad, la Magistrada instructora dictó sendos acuerdos por medio de los cuales dejó en estado de resolución, los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador previamente apuntados.

II. CONSIDERACIONES

PRIMERO. ***Competencia.***

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes asuntos, 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 recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, en los que se impugnan dos acuerdos emitidos por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, en los que se resolvió sobre diversas medidas cautelares solicitadas por Morena dentro de un procedimiento especial sancionador.

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

impugnaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de octubre del dos mil catorce en donde se establece que la Sala Superior conocerá de los recursos de revisión interpuestos contra el desechamiento de la queja o denuncia de un procedimiento especial sancionador, **así como de cualquier otra determinación, como es la relativa a las medidas cautelares**, tal como ocurre en el presente caso**.**

SEGUNDO. ***Acumulación.***

De la lectura integral de las demandas, se advierte que los recurrentes impugnan el Acuerdo **ACQyD-INE-37/2015** y su ***incidente de aclaración***, asimismo, señalan como autoridad responsable a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En ese sentido, al existir identidad en el acto impugnado y la autoridad señalada como responsable, así como en las pretensiones de los recurrentes, se surte la conexidad de la causa; de ahí que con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y, 86, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se decreta la acumulación de los expedientes **SUP-REP-86/2015** y **SUP-REP-91/2015** al diverso **SUP-REP-84/2015**, por ser éste el primero que se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria a los autos de los expedientes acumulados.

TERCERO. ***Sobreseimiento del SUP-REP-91/2015.***

Procede decretar el sobreseimiento en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-91/2015, toda vez que el medio de impugnación ha quedado sin materia, con motivo de la emisión de las medidas cautelares emitidas por la responsable el siete de marzo pasado. Lo anterior, con fundamento en el artículo 11, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En efecto, conforme al criterio reiterado de esta Sala Superior, el supuesto de improcedencia establecido en el precepto legal referido consiste en que el juicio quede sin materia, pues éste es elemento determinante y definitorio para que se actualice la improcedencia del juicio.[4]

En el caso, la pretensión del partido actor consiste en la emisión de medidas cautelares para suspender el programa denominada *lentes con graduación gratuitos por el Partido Verde*, que originalmente habían sido negadas por la responsable, mediante acuerdo ACQyD-INE-37/2015.

Sin embargo, tales medidas cautelares fueron obsequiadas por la propia responsable mediante acuerdo ACQyD-INE-49/2015, emitido el pasado siete de marzo, por lo que la pretensión del actor ha quedado colmada, lo cual deja al juicio sin materia de impugnación.

Por tanto, lo procedente es sobreseer en el en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-91/2015.

CUARTO. ***Procedencia.*** Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1, 9, párrafo 1, 13, párrafo

---

[4] Criterio contenido en la jurisprudencia 34/2002, de rubro: *IMPROCEDENCIA. EL MERO HECHO DE QUEDAR SIN MATERIA EL PROCEDIMIENTO ACTUALIZA LA CAUSAL RESPECTIVA*. *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, pp. 37 y 38.

1, 45, 109 y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

3.1. Forma. Los escritos de demanda se presentaron por escrito ante la autoridad responsable, en la que se hace constar los nombres y firmas autógrafas del recurrente; se identifican los actos impugnados 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.

3.2. Oportunidad. Los recursos fueron promovidos de manera oportuna, toda vez que el acuerdo impugnado les fue notificado a los recurrentes el veintiocho de febrero de dos mil quince, en tanto que los recursos de revisión (SUP-REP-84/2015 y SUP-REP-86/2015) se interpusieron el primero de marzo de dos mil quince.

3.3. Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, toda vez que Horacio Duarte Olivares y Fernando Garibay Palomino demuestran ser el representante propietario de MORENA y representante suplente del Partido Verde Ecologista de México, ambos ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

3.4. Interés jurídico. Se colma el requisito en tanto que la responsable resolvió sobre las medidas cautelares que solicitó el Morena, lo cual éste califica como contrario a derecho y, determinó procedentes respecto de la propaganda de “vales de medicina”, lo cual afirma el PVEM es contrario a Derecho. De ahí que se desprenda dicho interés.

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

QUINTO. ***Recurso de revisión SUP-REP-84/2015 (partido MORENA)***

Temas de agravio. La metodología de análisis de los agravios se agrupará en los siguientes temas:

- **I.** Propaganda gubernamental de vales de medicina del IMSS e ISSSTE difundida en portales institucionales.[5]
- **II.** Propaganda del PVEM en *Youtube.*[6]
- **III.** Omisión de valorar pruebas.[7]
- **IV.** Solicitud de adopción de medidas cautelares por el CG del INE.[8]
- **V.** Incongruencia de la resolución.[9]

Precisado lo anterior, esta Sala Superior arriba a las consideraciones siguientes:

I. Propaganda gubernamental de vales de medicina del IMSS e ISSSTE difundida en portales institucionales.

Con relación al presente tema, Morena se agravia de que la Comisión de Quejas responsable indebidamente determinó improcedentes las medidas cautelares respecto de la difusión del programa de vales de medicina en los portales de internet del Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado[10]. Al respecto sostiene que se debieron adoptar las medidas cautelares por las siguientes razones:

a. ***Identidad de elementos.*** La Comisión de Quejas responsable realizó una indebida valoración de las actas circunstanciadas en las que se visitaron los portales de *Internet* del IMSS e ISSSTE, en tanto que, el contenido de la propaganda gubernamental de *vales de medicina* es

[5] Página 6 de la demanda de REP.
[6] Página 83 de la demanda de REP.
[7] Página 110 de la demanda de REP.
[8] *Idem*
[9] Página 115 de la demanda de REP.
[10] En adelante IMSS e ISSSTE

idéntica a la difundida por el PVEM, atento a que en ambas propagandas[11] se advierten elementos similares como: **(i)** la entrega de vales de medicina, **(ii)** que la entrega comenzará el quince de marzo y **(iii)** que la entrega se realizará en el Distrito Federal pero que en verano de dos mil quince el programa estará en las principales ciudades del país.

b. Aunado a lo anterior, sostiene que la responsable no tomó en cuenta que el IMSS e ISSSTE están construyendo Centros de Canje para operar el programa de vale de medicinas, a fin de coincidir deliberadamente con la propaganda del PVEM.

c. ***Beneficia e induce el voto a favor del PVEM.*** Con tales coincidencias, el PVEM se beneficia de los programas sociales para inducir o condicionar el voto a su favor y en detrimento de otros partidos políticos, en violación al principio de imparcialidad equidad en la contienda, así como en contra de los artículos 10, 11, 12 y 28 de la Ley General de Desarrollo Social, que prevé que la propaganda tendrá fines informativos ajena a cualquier partido político.

d. ***Violación a la imparcialidad.*** Se viola el acuerdo INE/CG66/2015 relativo a las normas reglamentarias sobre la imparcialidad en el uso de recursos públicos a que se refiere el artículo 449, párrafo 1, inciso c) de la LGIPE[12], en relación con el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución.[13]

En esencia, Morena hace depender su planteamiento en cuando a 3 ejes principales: identidad de elementos en la propaganda gubernamental con la política-electoral del PVEM, un presunto beneficio e inducción al voto en favor del PVEM y violación al principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos.

---

[11] La propaganda política electoral del PVEM y la propaganda gubernamental del sector salud son idénticas.
[12] En adelante LGIPE
[13] Este agravio lo hace depender de que no es posible ofrecer programas sociales a cambio de votos o apoyo al PVEM y de que no es posible que el PVEM se beneficie de un programa social.

Como cuestión preliminar es importante tener en cuenta el marco normativo de la propaganda gubernamental.

- No podrá difundirse propaganda gubernamental durante el periodo de campañas y hasta el día en que se celebre la jornada comicial del Proceso Electoral Federal.[14]
- Las únicas excepciones serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.
- Los supuestos de excepción, a que se refieren el párrafo anterior, deberán colmar los principios de equidad e imparcialidad, dado que de ninguna manera pueden considerarse como exentos de cumplir con la normativa constitucional y legal en la materia.[15]
- En cuanto a la información contenida en los portales institucionales, esta Sala Superior ha sostenido que son violatorias del principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos, las declaraciones que los funcionarios hacen en conferencias de prensa, en las que se realizan expresiones a favor o en contra de precandidatos y que se pongan a disposición para consulta pública en los portales de institucionales de *Internet*.[16]
- Asimismo, se ha sostenido que si bien es ordinario que las áreas de comunicación social de las dependencias de gobierno difundan comunicados, ruedas de prensa, entre otra información importante difundir a la ciudadanía los servicios que ofrece la dependencia pública, tal naturaleza informativa se desnaturaliza, si las declaraciones emitidas en las ruedas de prensa insertadas en el portal oficial, se editara de manera fragmentada o manipulada, de

[14] Artículos 41, párrafo segundo, Base III, apartado C de la Constitución y artículo 449 de la LGIPE.
[15] **Jurisprudencia 18/2011.** *PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD*. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 35 y 36.
[16] En el recurso de apelación SUP-RAP-169/2012 esta Sala Superior tuvo por acreditado que, durante una emisión noticiosa el Secretario del Trabajo federal, realizó un comentario que estuvo disponible en la página web de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, situación que no podía considerarse como de carácter informativo. Consultar en www.te.gob.mx

> forma tal, que evidenciara o destacara, en forma indebida, las aspiraciones a un cargo de elección popular del titular de la dependencia de que se trate.[17]

Señalado lo anterior, también para poder articular debidamente el modelo constitucional de difusión de propaganda gubernamental, es necesario tener en cuenta el derecho a la información que tienen los ciudadanos, para lo cual, es necesario tener presentes las siguientes premisas:

- El derecho a la información será garantizado por el Estado. Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna.[18]
- El ejercicio del derecho de acceso a la información, en lo que interesa, se rige por los siguientes principios y bases constitucionales:
    - Toda la información en posesión de cualquier autoridad es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional.
    - En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
    - Se establecerán mecanismos de acceso a la información.

Con base en las consideraciones antes referidas, esta Sala Superior advierte que conforme al diseño constitucional, es Derecho de los ciudadanos a estar informados y obligación del Estado a mantener permanentemente informada a la población sobre la actividad gubernamental.

Tratándose de la política nacional de desarrollo social, los entes públicos deben propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos

[17] En el recurso de apelación SUP-RAP-587/2011 esta Sala Superior sostuvo que el comunicado de prensa subido al portal de internet de la Secretario del Trabajo federal, que se insertó íntegramente *-como parte de la labor de información que tienen a su cargo los responsables de las áreas de comunicación social-* la rueda de prensa en la que se informó a los medios de comunicación sobre los resultados de una reunión internacional en la que México participó a partir de su experiencia en materia económica, no constituyen promoción personalizada. Consultar en www.te.gob.mx
[18] Artículo 6 de la Constitución.

sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social.[19]

En ese contexto, los beneficiarios de los programas de desarrollo social tienen, entre otros derechos, el relativo a acceder a la información necesaria de dichos programas, sus reglas de operación, recursos y cobertura.[20]

Conforme con lo anterior, la publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social deberán identificarse con el Escudo Nacional en los términos que establece la ley correspondiente e incluir la siguiente leyenda: *"Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social".*[21]

Con base en el modelo de comunicación de la propaganda gubernamental, la Constitución establece que ésta sólo debe suspenderse a partir del momento en que inician las campañas electorales y hasta que se celebre la jornada electoral.

El anterior argumento sería suficiente para determinar que la propaganda del IMSS e ISSSTE, relativa a la entrega de vales de medicina es legal, en tanto que se está llevando durante el periodo permitido.

Sin embargo, dado que Morena controvierte identidad de elementos entre la propaganda gubernamental y la difundida por el PVEM con el propósito de posicionar, favorecer e inducir el voto en favor del referido instituto político, en violación al principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos, es necesario analizar si le asiste la razón.

El agravio es **infundado**.

---

[19] Artículo 11 de la Ley General de Desarrollo Social.
[20] Artículo 10 de la Ley General de Desarrollo Social.
[21] Artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social.

Esta Sala Superior considera que lo infundado de los planteamientos formulados por Morena obedecen a que la sola identidad de los elementos relativos a la entrega de vales de medicina en el distrito federal a partir del quince de marzo, de suyo, no configura un elemento del que se concluya contundentemente que la propaganda busca posicionar al referido instituto político, que busque beneficiarlo o que induzca a votar en favor de aquél.

Ello porque, de la revisión al acta circunstanciada levantada por la Oficialía Electoral, respecto de las portales institucionales del IMSS e ISSSTE, se advierte que existe un comunicado conjunto que dice lo siguiente:

> "**Programa de vales de medicamentos para derechohabientes del IMSSS e ISSSTE**
>
> No. 012 /2015
>
> - **Comunicado Conjunto**
>
> En cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) pondrán en marcha a partir del 15 de marzo en el Distrito Federal, un programa de vales de medicamentos para sus derechohabientes conforme a lo siguiente:
>
> - **En el caso del IMSS:**
>
> Cuando un medicamento no esté disponible en la farmacia de la Unidad de Medicina Familiar que le corresponde al derechohabiente, su receta será activada como vale autorizado que podrá canjear, el mismo día, por sus medicinas en cualquiera de las 60 farmacias de las Unidades de Medicina Familiar en el Distrito Federal o en el Centro de Canje de Medicamentos que el IMSS habilitó especialmente para este programa.
>
> - **En el caso del ISSSTE:**
>
> Cuando un medicamento del cuadro básico no esté disponible en una farmacia del ISSSTE, se entregará al derechohabiente un vale por la medicina que no pudo recibir. El vale podrá hacerse efectivo el mismo día en uno de los centros de canje del propio instituto, los cuales funcionarán los siete días de la semana.
>
> Este programa se irá implementando gradualmente en las principales ciudades del país en el transcurso del año.

> Con este programa, el gobierno federal a través del IMSS e ISSSTE refrendan su compromiso para garantizar un acceso efectivo a medicamentos de calidad para sus derechohabientes."

El contenido del comunicado conjunto permite advertir que se trató de una campaña de difusión de un programa social que, conforme con el Plan Nacional de Desarrollo[22] se tiene que poner en marcha a partir del quince de marzo en el Distrito Federal.

Si bien existe identidad entre las propaganda del IMSS e ISSSTE y la difundida por el PVEM en cuanto al programa social (vale de medicinas para derechohabientes del IMSS e ISSSTE) e inicio del programa (quince de marzo en el Distrito Federal) tales elementos no generan, *en apariencia de buen derecho*[23], convicción de que el programa social favoreciera, beneficiara o solicitara el voto a favor del PVEM, como lo sostiene Morena.

Ello porque, la sola referencia del nombre del programa y la fecha de entrada en vigor en el Distrito Federal, no es suficiente para suspender la propaganda gubernamental, pues se generaría una desinformación mayor en cuanto a los beneficios, los titulares que pueden exigir el derecho y la forma de ejecución del programa, lo cual podría ser usado negativamente en detrimento de los derechohabientes.

Por el contrario, dado el PVEM está haciendo suyo un programa social del Gobierno Federal implementado a través del IMSS e ISSSTE es que la autoridad responsable determinó la suspensión de todo tipo de propaganda política-electoral con esas características.

---

[22] Conforme con el artículo 21 de la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social y cultural, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

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

Sin embargo, por lo que hace a la propaganda gubernamental, no hay razón aparente que pudiera generar dudas sobre si se está difundiendo con propósitos de beneficiar al PVEM.

Por el contrario, esta Sala Superior, considera que el comunicado conjunto difundido en los portales institucionales del IMSS e ISSSTE es necesario para que los derechohabientes de las dependencias de salud antes referidas conozcan y tengan acceso al beneficio del programa.

Pues a partir de la difusión del referido comunicado, se difunde a los beneficiarios sobre: ***(i)*** la existencia del programa, ***(ii)*** la fecha de entrada en vigor, ***(iii)*** el diseño, ***(iv)*** el modo de ejecución y ***(v)*** los requisitos para acceder al mismo.

En ese estado de cosas, en *apariencia del buen Derecho*, resulta más benéfico que la propaganda gubernamental informe certeramente sobre los beneficios, la forma de acceder al programa, las fechas y lugares en que se entregará el beneficio.

Lo contrario, generaría una desinformación a los derechohabientes que podría generar un uso negativo y pernicioso en detrimento de los beneficios del programa y de los derechohabientes. De ahí que resulte infundado el agravio formulado por Morena.

Por lo que se refiere a la presunta violación al principio de imparcialidad en el uso de los recursos públicos, el agravio deviene en **inoperante**, en tanto que éste lo hace depender de que en los comunicados conjuntos del IMSS e ISSSTE difundidos en los portales de internet de las señaladas dependencias del salud, se está usando el programa de vales de medicina en beneficio del PVEM, lo cual, ha quedado evidenciado que no es así.

Consecuentemente, se estima que fue correcto que la Comisión de Quejas y Denuncias responsable declarara improcedentes las medidas cautelares

respecto de la propaganda gubernamental del IMSS e ISSSTE relacionada con vales de medicina en el portal de internet de las referidas dependencias.

II. Propaganda del PVEM en *Youtube.*

Respecto al tema señalado, Morena alega que la Comisión de Quejas violó el principio de exhaustividad al pronunciarse sobre la improcedencia de la medida cautelar solicitada, respecto de la difusión de la propaganda del PVEM difundida en el portal de *Youtube*, relacionada con la campaña de *vales de medicina*.

Sustenta que la Comisión responsable debió pronunciarse sobre la campaña en el referido portal, con sustento en lo siguiente: **(i)** en varios países se ha garantizado el acceso a internet como Derecho Constitucional, **(ii)** internet constituye un medio de comunicación masivo, **(iii)** el portal de *Youtube* es administrado por el PVEM y **(iv)** la Comisión responsable pervierte la participación activa del usuario en internet.

El agravio es **inoperante**.

La calificación del agravio deriva de que el actor no controvierte las consideraciones torales, mediante los cuales, la autoridad responsable determinó la improcedencia de las medidas cautelares.

Sobre el particular, la inoperancia de los agravios se presenta ante la actualización de algún impedimento técnico que imposibilite el examen del planteamiento efectuado que puede derivar de: **a)** la falta de afectación directa al promovente de la parte considerativa que controvierte; **b)** de la omisión de la expresión de agravios referidos a la cuestión debatida; **c)** de su incorrecta formulación.

Sobre éste último punto, el incumplimiento del requisito se puede dar en los siguientes casos: ***(i)*** al no controvertir de manera suficiente y eficaz las consideraciones que rigen la sentencia y ***(ii)*** al introducir pruebas o argumentos novedosos a la *litis.*[24]

En el caso particular, la Comisión de Quejas y Denuncias determinó la improcedencia de las medidas cautelares respecto de los anuncios de la propaganda del PVEM difundida en el portal de *Youtube* por las siguientes razones[25]:

a. Universalidad de *internet*.

1. *Internet*, al ser una red universal, no se puede tener por cierta la existencia de un banco de datos central que albergue todo el contenido que puede obtenerse a través de *Internet*.

2. Dada la forma en que opera, existe dificultad para que los usuarios del mismo sean susceptibles de identificación, así como controlar la forma en que lo usan.

b. Falta de regulación de *Internet*.

3. A partir de lo anterior, la característica de universalidad que posee *Internet*, dificulta una regulación y control específico del contenido de los materiales que quedan a disposición de los usuarios de dicho medio de comunicación.

4. Por ello, las disposiciones legales vigentes, no regulan la difusión de propaganda política o electoral a través de *Internet*.

5. *Internet*, como red informática global que sirve para la transmisión y divulgación de diversos tipos de información, carece de regulación específica o de algún mecanismo de control que permita restringir la difusión de propaganda para una porción

---

[24] Criterio aplicable *mutatis mutandi* por el sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia 188/2009, de rubro: ***AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS EN LOS QUE SE PRODUCE UN IMPEDIMENTO TÉCNICO QUE IMPOSIBILITA EL EXAMEN DEL PLANTEAMIENTO QUE CONTIENEN***.

[25] Las razones por las que se declararon improcedentes las medidas cautelares se encuentran a partir de la página 52 del acto impugnado.

territorial determinada, o bien, identificar los casos en que aquella se difunde extraterritorialmente.

c. Acto volitivo de quien desee recibir la información.

6. Si bien se acreditó que en los *links* aparecen la propaganda denunciada, lo cierto es que al tratarse de un medio de comunicación pasivo, implica que su consulta se realice únicamente a través de un acto de voluntad de quien desee conocerlos.

7. La Sala Superior ha sostenido que *Internet* es un medio de comunicación pasivo, por tanto la difusión no es indiscriminada, sólo se tiene acceso a la información cuando existe una intención clara de acceder. Es decir, internet no permite accesos espontáneos, sino que requiere cuando menos: *(i)* un equipo de cómputo, *(ii)* una conexión a internet y *(iii)* un interés personal de obtener determinada información.

Para controvertir las consideraciones anteriores, Morena sólo expuso que en varios países se ha garantizado el acceso a *Internet* como Derecho Constitucional, que *Internet* constituye un medio de comunicación masivo, que el portal de *Youtube* es administrado por el PVEM y que la Comisión responsable pervierte la participación activa del usuario en internet.

La inoperancia del agravio deriva de que Morena no controvirtió las consideraciones de la responsable por las que determinó improcedentes las medidas cautelares. Particularmente la relativa a la característica de universalidad que posee *Internet*, dificulta una regulación y control específico del contenido y que, por tal razón, las disposiciones legales vigentes, no regulan la difusión de propaganda política o electoral a través de *Internet*.

Consecuentemente, si Morena nada dijo para controvertir tales consideraciones, esta Sala Superior no podría revocar la determinación

combatida, en tanto que no se podría sustituir en el recurrente para agregar planteamientos que no fueron formulados.

III. Omisión de valorar pruebas.

Sobre este punto, Morena hace depender la violación de omisión de analizar pruebas a partir de dos planteamientos:

a. Aduce que la Comisión de Quejas responsable no se pronunció sobre las medidas cautelares respecto de las pruebas aportadas en la ampliación de la queja.[26]

b. Sostiene que la Oficialía Electoral fue omisa al no cumplir con las diligencias solicitadas.

Los agravios devienen en **infundados**.

a. Respecto al *calendario 2015* y publicación en *TV y Novelas.*

Sobre el particular, el agravio resulta **infundado** porque, de la lectura de los escritos de denuncia y de ampliación presentados por Morena el dieciséis y veintiuno de febrero pasado, no se advierte que el recurrente hubiera solicitado la adopción de medidas cautelares respecto de la presunta propaganda colocada en un ejemplar de la revista *TV y Novelas*, menos aún sobre el *calendario 2015*.

Incluso, en ninguna parte de la denuncia o ampliación, se advierte mención alguna tendente a controvertir el contenido de los mismos o a denunciar la presunta difusión, contenido propagandístico, o ilegalidad de éstos.

En ese estado de cosas, dado que el actor no formuló planteamiento o solicitud alguna tendente a evidenciar una ilegal difusión o promoción a través del Calendario 2015 o de una presunta publicación de la revista TV y

[26] Las pruebas a que se refiere son las descritas en el numeral 1 de la ampliación de queja presentada el 21 de febrero de 2015, consistentes en la propaganda difundida por el PVEM en la *"Revista TV y Novelas"* en el estado de Nuevo León y el *"Calendario 2015"* presuntamente repartido en el estado de Puebla.

Novelas, resulta incuestionable que la autoridad responsable no estaba obligada a pronunciarse sobre algo que no se planteó.

No pasa inadvertido que el actor señale en el presente recurso que ofreció las señaladas pruebas en la denuncia, pus tal alegación en nada cambia el sentido del agravio, puesto que no se advierte que hubiera formulado planteamiento alguno para sustentar el ofrecimiento de las pruebas.

Al respecto, es necesario destacar que el artículo 471, párrafo 3 de la LGIPE establece que la denuncia deberá reunir, entre otros, los siguientes requisitos: a) Nombre del denunciante; b) Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la denuncia; c) Ofrecer y exhibir las pruebas con que se cuente; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, por no tener posibilidad de recabarlas, y d) En su caso, las medidas cautelares que se soliciten.

Lo anterior son requisitos indispensables para poder iniciar una investigación, incluso, el referido precepto prevé el desechamiento de la denuncia cuando no se reúnan los requisitos antes indicados.

Consecuentemente, si en el presente caso, Morena no señaló el objeto, solicitud o propósito de haber aportado las pruebas consistentes en Calendario 2015 y propaganda en la revista TV y Novelas, resulta evidente que la autoridad responsable no podía pronunciarse sobre medida cautelar alguna.

b. Respecto a la omisión atribuible a la Oficialía Electoral.

Con relación al planteamiento señalado, el agravio también deviene en **infundado.**

Ello porque la Comisión de Quejas responsable tenía que resolver sobre las medidas cautelares de manera inmediata y con los elementos que tuviera hasta ese momento, sin que fuera posible retrasar el dictado de las mismas.

Por tanto, si hasta ese momento, la referida Oficialía Electoral de la Secretaría Ejecutiva, no había concluido con su investigación y, por esa razón, no se tomaron en cuenta las diligencias pendientes de desahogar, tal situación en modo alguno se puede tomar como una omisión del señalado órgano de la Secretaría Ejecutiva y, menos aún, configurar una violación procesal, de la entidad suficiente como para revocar el acuerdo controvertido.

Además, se debe tener en cuenta que premura para resolver las medidas cautelares sin esperar a que la Oficialía Electoral concluyera con su investigación, obedeció a una sentencia definitiva y firme de esta Sala Superior.

En efecto, con motivo del recurso de revisión SUP-REP-70/2015 interpuesto por Morena, esta Sala Superior revocó el acuerdo UT/SCG/PE/MORENA/CG/39/PEF/83/2015, mediante el cual, la UTCE de la Secretaria Ejecutiva se había reservado el pronunciamiento de las medidas cautelares para el momento en que la Oficialía Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE terminara de documentar la evidencia solicitada por Morena.

Consecuentemente, se ordenó a la señalada Unidad Técnica que propusiera a la Comisión de Quejas y Denuncias lo conducente sobre la solicitud de medidas cautelares, con los elementos que obraran en el expediente y aquellas actuaciones que se hubieran realizado.

En ese sentido, queda evidenciado que fue por mandato de esta Sala Superior que se dictaran las medidas cautelares con los elementos que se encontraran en el expediente, lo cual implicaba que, si quedaban

pendientes por realizar diligencias de investigación a cargo de la Oficialía Electoral, tales diligencias deberían ser aportadas a la investigación para que en su oportunidad se remitieran a la Sala Regional Especializada, para que esta resolviera el fondo de la denuncia.

En ese estado de cosas, la razón de resolver las medidas cautelares de manera inmediata con las pruebas recabadas hasta ese momento, se justificó a partir de la naturaleza, expedita, sumaria, provisional, transitoria y temporal de las mismas.[27] Por tanto, ante el peligro en la demora y el riesgo de la irreparabilidad en los hechos denunciados, era necesario que esta Sala Superior revocara la determinación dela UTCE, mediante la cual, se *reservó* el dictado de las medidas cautelares.

Todo lo anterior, evidencia que no le asiste la razón al actor cuando sostiene que la Oficialía Electoral hubiera omitido realizar las investigaciones solicitadas, en tanto que tales diligencias siguen su curso normal y serán tomadas en consideración al momento de dictar la resolución del procedimiento especial sancionador.

Consecuentemente, la Comisión de quejas y Denuncias adoptó las medidas cautelares con las diligencias que ya habían sido desahogadas hasta ese momento por la Oficialía Electoral[28]. De ahí que el agravio resulte infundado, pues el actor parte de la idea incorrecta de que la señalada Oficialía Electoral omitió realizar la investigación solicitada en la denuncia.

IV. Solicitud de adopción de medidas cautelares por el CG del INE.

[27] Las medidas cautelares tienen como objeto, lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción, con la finalidad de evitar que se generen daños irreparables, la afectación de los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución o la legislación electoral aplicable.

[28] En la página 11 del acuerdo impugnado se advierte que la Oficialía Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE realizó 2 diligencias que fueron tomadas en cuenta en el acuerdo de medidas cautelares: La primera al portal de internet de las dependencias del sector salud: IMSS e ISSSTE y la segunda al portal de *Youtube* en donde aparecía la propaganda del PVEM.

Respecto a este punto, Morena alega que la autoridad responsable omitió atender la solicitud formulada en su escrito de denuncia, relativa a que las medidas cautelares fueran decretadas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en virtud de la importancia del asunto, la existencia de violaciones acreditadas respecto a la afiliación corporativa, la contumacia en el gasto y rebase del financiamiento privado sobre el público, la posible violación al principio de equidad y neutralidad, todo ello atribuido al PVEM.

El agravio es **infundado**.

Contrario a lo sostenido por el recurrente, la Comisión de Quejas responsable sí se pronunció sobre la solicitud de Morena respecto de que las medidas cautelares fueran adoptadas por el Consejo General en lugar de la Comisión responsable.

No obstante lo anterior, con base en las consideraciones que se listarán a continuación, se determinó que las medidas cautelares fueran adoptadas por la Comisión de quejas y Denuncias:

- El diecisiete de febrero pasado, la UTCE se reservó para acordar lo conducente sobre las medidas cautelares solicitadas por Morena, hasta en tanto contara con la información indispensable para pronunciarse al respecto, al estimar que tales medidas cautelares versan sobre hechos pendientes de verificar por la Oficialía Electoral y la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.
- Como consecuencia de dicha reserva, esta Sala Superior resolvió en el recurso de revisión SUP-REP-70/2015 revocar la reserva sobre el pronunciamiento de las medidas cautelares solicitadas por Morena[29]

[29] Esta Sala Superior revocó para el efecto de que, de inmediato, la UTCE, con los elementos que obraran en el expediente y aquellas actuaciones que se hubieran realizado o debieran practicarse en atención a lo solicitado por Morena, valorara los elementos conducentes y, en su caso, propusiera a la Comisión de Quejas y Denuncias lo conducente sobre la solicitud de adopción de las medidas cautelares, haciéndole también de su conocimiento la petición del denunciante de que sea el CG del INE el que determine lo procedente respecto de las referidas medidas cautelares.

para que se pronunciara de inmediato y elevara la petición de Morena sobre la adopción de las medidas cautelares por el Consejo General.

- Con base en lo anterior, la presidenta de la Comisión de Quejas solicitó al titular de la UTCE que elevara la petición de Morena al Secretario Ejecutivo.[30]
- En respuesta, el Secretario Ejecutivo determinó improcedente subir las medidas cautelares al Consejo General en virtud de que implicaría demorar más la determinación en detrimento del quejoso.[31]

Lo anterior hace manifiesto que opuestamente a lo sostenido por Morena, la presidenta de la autoridad responsable sí elevó la petición del recurrente, a fin de que se determinara si procedía que las medidas cautelares las adoptara el Consejo General.

Sin embargo, dada la demora que podría implicar lo anterior, se determinó que las medidas cautelares fueran adoptadas por la Comisión de Quejas y Denuncias.

En ese sentido, no le asiste la razón al actor cuando sostiene que la autoridad responsable omitió atender la solicitud formulada en su escrito de denuncia, relativa a que las medidas cautelares fueran decretadas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

No pasa inadvertido que el recurrente solamente controvierte la omisión de pronunciarse, sin que formule planteamientos en contra de las consideraciones por las que se negó que la medida cautelar fuera adoptada por el Consejo General. En ese estado de cosas, el agravio formulado por el actor es incorrecto y, por tanto, insuficiente para revocar la resolución impugnada.

---

[30] Mediante oficio CE/BECG/03/2015 de veintisiete de febrero de dos mil quince, la Consejera Presidenta de la Comisión responsable solicitó al Titular de la UTCE que informara al Secretario Ejecutivo la petición de Morena a efecto de que determinara lo conducente.

[31] Por oficio INE-SE/0232/2015 de la misma fecha, el Secretario Ejecutivo, informó que correspondía a la Comisión de Quejas y Denuncias la adopción de las medidas cautelares, en virtud de que de llevar la decisión al Consejo General implicaría demorar más la determinación en detrimento del quejoso.

V. Incongruencia de la resolución.

Finalmente, Morena aduce que existe incongruencia en la resolución impugnada, en tanto que, en el punto de acuerdo CUARTO decretó la procedencia de las medidas cautelares sobre la campaña *"Lentes con graduación gratuitos por el PVEM"*, mientras que, en el punto de acuerdo DÉCIMO CUARTO decretó la improcedencia de las medidas cautelares sobre la misma campaña.

El agravio es **inoperante**.

La calificación del agravio obedece a que si bien la Comisión de Quejas responsable determinó de manera diferente, en dos puntos de acuerdo distintos, la misma solicitud de adopción de medidas cautelares[32] sobre la campaña *"Lentes con graduación gratuitos por el PVEM"*; tal situación no genera agravio al actor, en tanto que, la incongruencia alegada fue superada con motivo del dictado de un acuerdo posterior, en el que se aclaró qué punto de acuerdo debe prevalecer.

Para sustentar la anterior premisa es importante tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- La congruencia externa, como principio rector de toda sentencia, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la *litis* planteada por las partes, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia.

[32] En el acuerdo ACQyD-INE-37/2015 de 27 de febrero de 2015, la Comisión de Quejas y Denuncias determinó dos situaciones diferentes respecto de una misma solicitud de medidas cautelares. Al respecto el punto de acuerdo **CUARTO** dice: *Se declara **procedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el representante del partido político Morena, respecto de la **CAMPAÑA DENOMINADA "LENTES CON GRADUACIÓN GRATUITOS POR EL PARTIDO VERDE"**, en términos de los argumentos vertidos en el considerando CUARTO.* Por otro lado, en el punto de acuerdo **DÉCIMO CUARTO** dice: *Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el representante del partido político Morena, respecto de la **CAMPAÑA DENOMINADA "LENTES CON GRADUACIÓN GRATUITOS POR EL PARTIDO VERDE"**.*

- La congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos.[33]
- En el caso particular, la Comisión de Quejas, al resolver la solicitud de medidas cautelares **ACQyD-INE-37/2015**, de entre otras cuestiones, sobre la campaña de *"Lentes con graduación gratuitos por el PVEM"* determinó en el punto de acuerdo **CUARTO** la ***procedencia*** de las medidas cautelares, mientras que, en el diverso punto de acuerdo **DÉCIMO CUARTO** determinó la ***improcedencia*** de las mismas.[34]
- Luego, con motivo de la solicitud formulada por Morena, el pasado primero de marzo la Comisión de Quejas y Denuncias emitió incidente de aclaración del acuerdo antes referido a fin de eliminar el punto de acuerdo **CUARTO** dejar subsistente y válido el acuerdo **DÉCIMO CUARTO**.
- Con base en lo anterior, de determinó que el punto de acuerdo que debe prevalecer es el que declara improcedente las medidas cautelares en atención a las consideraciones del considerando CUARTO.

De lo anterior se advierte la inoperancia del agravio formulado por Morena, en tanto que, si bien es correcta su manifestación en cuanto a que existía una incongruencia entre los puntos de acuerdo antes referidos, tal situación no es suficiente para revocar el acuerdo combatido, en tanto que, la propia autoridad responsable emitió un segundo acuerdo aclaratorio en el que determinó que punto de acuerdo debería prevalecer.

---

[33] **Jurisprudencia 28/2009.** "***CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA***", consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 23 y 24

[34] Este incidente de aclaración de acuerdo obra en autos del expediente del recurso de revisión del PES identificado con la clave SUP-REP-91/2015, en el que Morena impugna el señalado incidente.

SEXTO. ***Recurso de revisión SUP-REP-86/2015 (Partido Verde Ecologista de México)***

En el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador 86 del año en curso, el Partido Verde Ecologista de México controvierte, esencialmente, del Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias la determinación de declarar procedentes, en contra de ese instituto político, la solicitud de medidas cautelares, debido a los agravios que se hacen valer sobre los temas siguientes:

1) Considera que el estudio realizado por la responsable sobre la *apariencia del buen derecho* es incorrecto, porque su examen conforme a la Ley debió llevarla a la conclusión de que se trata de propaganda política-electoral amparada por la Constitución y la ley de la materia.
2) Expresa que el acuerdo reclamado viola el principio del *non bis in ídem* porque al examinar los requisitos que den cumplir las medidas cautelares, invocó como precedentes las resoluciones dictadas en los expedientes SUP-REP-21/2015 y SRE-PSC-5/2014 sin explicar por qué tales casos servían para soportar su conclusión, por lo cual considera el recurrente, se le está juzgando 2 veces sobre los mismos hechos.

Por cuestión de método, los agravios se examinarán en el orden previamente señalado.

1) Estudio incorrecto de la *apariencia del buen derecho.*

i) Resumen del agravio

El recurrente afirma, en esencia, que se violan en su perjuicio los artículos 1, 14, 16, 41 y 133 de la Constitución General de la República, así como el principio de legalidad electoral, porque la propaganda respecto de la cual se

dictaron las medidas cautelares, debe considerarse permitida, al quedar comprendida dentro del concepto de propaganda política, que es acorde con las actividades que desarrollan los partidos políticos permanentemente.

De acuerdo con lo anterior, señala que la propaganda denunciada reúne las condiciones para ser clasificada como propaganda política permitida por la normatividad electoral, porque es realizada con el objeto de manifestar la afinidad de ese partido político con algunas actividades vinculadas al bienestar social desarrolladas por el gobierno federal, y que, en su concepto, constituyen acciones responsables relacionadas con la salud, adoptadas por propuestas de ese instituto político, las cuales coinciden con su ideología, programas y acciones, con el fin de influir en los ciudadanos para que adopten determinadas conductas sobre temas de interés social , así como que no se encuentra necesariamente vinculadas a una contienda electoral, ya que no presiona, coacciona o condiciona a los electores a emitir su sufragio a favor de dicho partido, toda vez que no lo amenaza, física, social o económicamente, ni lo condiciona a la prestación de un servicio público o beneficio social a cambio de su voto.

Señala que en el caso concreto, no es dable aplicar por analogía o mayoría de razón disposición alguna respecto para regular la actividad de difundir el mensaje político, ya que éste es acorde con los fines constitucionales de los partidos políticos, por lo cual no se debe restringir la capacidad de contrastar frente a los ciudadanos sus ideas, programas y principios, por medio de convencer a la ciudadanía de un mejor programa de gobierno, a través de su apoyo o crítica, lo cual, afirma el recurrente, es inherente a toda democracia.

Particularmente, expresa que das las particularidades de los programas de desarrollo social, los mismos no se trastocan por la propaganda que realizan los partidos políticos, porque ello no condiciona la ejecución de aquellos ni los partidos pueden disponer o asignar los beneficios que se

otorgan con su aplicación, por lo que su sola referencia en la propaganda de los partidos no entraña la violación denunciada.

En ese orden, explica que la autoridad responsable al verificar el cumplimiento de la *apariencia del buen derecho* en el caso concreto, en su evaluación preliminar debió percatarse que se trata de propaganda difundida que forma parte de las **actividades permanentes** de ese partido político, conforme a la normatividad electoral, cuyo concepto anota, ha sido definido por esta Sala Superior.

ii) Estudio del agravio

En concepto de esta Sala Superior, el agravio resulta **infundado.**

La revisión del acuerdo reclamado permite advertir, que la Comisión de Quejas y Denuncias al examinar el requisito de la *apariencia del buen derecho* analizó la difusión de la propaganda siguiente:

- Espectaculares y demás propaganda fija y colocada en medios móviles que contiene las leyendas *"Propuesta cumplida"*, *"Verde sí cumple"* y *"Propuestas cumplidas"*, todas relacionadas con el tema de vales de medicinas y las frases IMSS e ISSSTE, dicha autoridad relacionó con el diverso promocional de radio intitulado "Carlos Puente versión radio" con folio RA00267-15, de lo cual concluyó que su contenido es idéntico y guardan gran similitud (Apartado B del Considerando Cuarto del Acuerdo reclamado); y,
- Promocionales en radio y televisión alusivos a los senadores Carlos Puente y Ninfa Salinas relacionados con la campaña denominada *"Vales de medicinas"* en donde la autoridad precisó que sólo se pronunciaría respecto al promocional RA00267-15 intitulado "Carlos Puente Versión Radio" (Apartado D del Considerando Cuarto del Acuerdo reclamado).

Dicha autoridad estimó, en ambos casos y en resumen para evitare repeticiones innecesarias, que esa situación evidencia, en principio, la continuación de una sistematicidad o estrategia indebida, que puede quebrantar el principio de equidad e igualdad, rectores de la materia electoral, sobre todo si se toma en consideración que se está en la etapa de intercampañas del actual proceso electoral federal. Lo anterior, porque señaló que dicha propaganda tiene como finalidad dar a conocer a la ciudadanía propuestas de ese partido que han sido cumplidas en relación con la entrega de vales de medicina. Por lo que al tomar en cuenta todos esos elementos en su conjunto **y no como hechos aislados** y en atención a que la difusión de la propaganda denunciada se difunde de **forma reiterada y sistemática,** entonces se puede advertir la presunta intención de posicionar a ese instituto político con fines electorales. En consecuencia, dicha autoridad responsable concluyó la posibilidad de una estrategia de comunicación política y una campaña de promoción electoral permanente ilegal en favor de ese instituto político.

Incluso, cabe destacar con relación al promocional de radio RA00267-15 la Comisión de Quejas responsable tomó en cuenta que dicho promocional es la versión del promocional televisivo intitulado Carlos Puente Vocero 2 identificado con el folio RV00160-15, sobre el cual se ordenó el otorgamiento de la medida cautelar, así como apuntó que su contenido al ser similar a los examinados por las salas de este Tribunal Electoral en las sentencias dictadas en los expedientes SRE-PSC.14/2015 y SUP-REP-19/2015, se reitera o replica la propaganda relacionada con los vales de medicina.

Por tanto, esta Sala Superior considera que resulta evidente que los agravios planteados por el Partido Verde Ecologista de México resultan **inoperantes**, ya que los agravios formulados no controvierten las

consideraciones que la Comisión de Quejas expresó el verificar el cumplimiento del requisito de la *apariencia del buen derecho*.

En efecto, la autoridad responsable consideró que ese elemento se cumple en el caso particular, en síntesis, atendiendo a que en su concepto, se advierten conductas sistemáticas y reiteradas que evidencian una estrategia de comunicación política específicamente diseñada para eludir los valores protegidos por la normativa electoral, cuyo efecto podría ser contrario al principio de equidad en el proceso electoral federal en curso.

En cambio, como ya se sintetizó con anterioridad, los agravios formulados por el Partido Verde Ecologista de México se refieren a que la propaganda respecto a la cual se dictaron las medidas cautelares que combate está permitida por la Ley, porque debe considerarse como propaganda política que es propia de las actividades permanentes que desarrollan los partidos políticos de acuerdo con sus fines constitucionales.

Por tanto, resulta evidente que tales motivos de inconformidad no se hacen cargo de confrontar las consideraciones que la responsable formuló para tener por acreditado el requisito de la *apariencia del buen derecho*, especialmente, en lo relativo a evidenciar su indebida o falta de razonabilidad en cuanto la afirmación de la posible existencia de una estrategia de comunicación política, compuesta por propaganda que se difunde de forma reiterada y sistemática, cuyo resultado es el posicionamiento de ese instituto político ante el electorado, de un modo que incumple los valores protegidos por la normativa electoral.

Además, esta Sala Superior considera que los agravios expresados por el partido recurrente, en el sentido de afirmar que la propaganda denunciada debe ser examinada en el contexto de la propaganda política que está constitucionalmente permitida, pasa por alto, precisamente, el elemento central en que la autoridad responsable justificó su determinación, en la

posible presencia de una propaganda que no puede ser examinada en forma separada, sino en el contexto de una cadena de eventos cuyo resultado podría ser contrario a Derecho.

Más aún, se considera por esta Sala Superior que el agravio formulado por el partido recurrente relativo a determinar que la propaganda denunciada queda amparada bajo la figura de propaganda política sería, en su caso, materia de la resolución definitiva del procedimiento especial sancionador, ya que un pronunciamiento de tal naturaleza con motivo del examen de la solicitud de medidas cautelares, excedería el ámbito de decisión que es propio del estudio que corresponde a la *apariencia del buen derecho.*

Consecuentemente, los agravios planteados devienen **inoperantes.**

2) Violación del principio *non bis in idem.*

i) Resumen del agravio

En otro orden, el Partido Verde Ecologista de México afirma medularmente que, se violan en su perjuicio los artículos 1, 14. 16, 41 y 133 de la Constitución Federal, porque: *(i)* transgrede el principio *non bis in ídem* porque al examinar los requisitos que deben cumplir las medidas cautelares, invocó como precedentes las resoluciones dictadas en los expedientes SUP-REP-21/2015 y SRE-PSC-5/2014, ya que afirma que en concepto de la responsable, si en tales expedientes quedó acreditada la violación correspondiente, entonces considera lógico que en el presente caso también se violentaron; y, *(ii)* lo anterior transgrede el principio de *presunción de inocencia* porque no se le juzga con base en los nuevos hechos denunciados y que son propios del presente caso, toda vez que se apoya en las resoluciones emitidas en los citados expedientes.

Los agravios planteados resultan **infundados**

El principio *non bis in ídem* constituye una garantía de seguridad jurídica que se encuentra previsto en el artículo 23 de la Constitución General de la República, que consiste en que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Ese derecho igualmente se encuentra previsto en el artículo 8, numeral 4 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, cuando prevé que el inculpado absuelto por una sentencia firme no puede ser sometido a nuevo juicio, por los mismos hechos. Asimismo, el artículo 14, numeral 7, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que nadie podrá ser juzgado no sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país.

Cabe subrayar que, si bien dicho principio corresponde originalmente al Derecho Penal, por su importancia, ha sido igualmente considerado por el Derecho Sancionador Electoral al formar parte del *ius puniendi* del Estado, por lo que constituye un límite al ejercicio de su potestad sancionadora. En ese orden, dicho principio garantiza la restricción de un doble juzgamiento o investigación por los mismos hechos.

Ahora bien, es sumamente importante distinguir que las medidas cautelares, constituyen instrumentos que puede decretar la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento en el que, precisamente, se juzga sobre la licitud de los hechos controvertidos.

Por tanto, se tratan de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias. **Accesorias**, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo; y, **sumarias**, debido a que se tramitan en plazos breves. Su finalidad es prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva así como evitar que el perjuicio se vuelva irreparable,

asegurando la eficacia de la resolución que se dicte. Por consecuencia, las medidas cautelares están dirigidas a garantizar la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo. Bajo esa lógica, las medidas cautelares a la vez que constituyen un instrumento de la resolución en la que se juzgará en definitiva sobre la licitud de los hechos controvertidos, también sirven para tutelar el interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo, provisionalmente, una situación que, en principio, se califica como ilícita.

Sobre este punto, ha explicado el Alto Tribunal que las medidas cautelares no constituyen actos privativos, por lo cual incluso, no rige la garantía de previa audiencia ya que sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, al resultado del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes.[35]

En consecuencia, debe subrayarse que, en la materias electoral, el legislador también previó la posibilidad de que se decreten medidas cautelares con efectos únicamente provisionales, transitorios o temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción. Ello con la finalidad, como ya se apuntó con anterioridad, de evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la

---

[35] Jurisprudencia P./J. 21/98 de rubro “MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA”. Disponible en http://sjf.scjn.pjf.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=MEDIDAS%2520CAUTELARES.%2520NO%2520CONSTITUYEN%2520ACTOS%2520PRIVATIVOS%2C%2520POR%2520LO%2520QUE%2520PARA%2520SU%2520IMPOSICI%25C3%2593N%2520NO%2520RIGE%2520LA%2520GARANT%25C3%258DA%2520DE%2520PREVIA%2520AUDIENCIA&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=5&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=196727&Hit=5&IDs=2002829,170217,177418,191132,196727&tipoTesis=&Semanario=0&tabla= Consultada el 7 de marzo de 2015.

legislación electoral aplicable. En consecuencia, las medidas cautelares tienen como efecto restablecer el ordenamiento jurídico presuntamente conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

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

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

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

Por todo lo anterior, esta Sala Superior considera que atendiendo a la naturaleza de las medidas cautelares, es inconcuso entonces que no se viola en perjuicio del partido recurrente el principio *non bis in ídem,* debido a que la medida cautelar, como se ha explicado, sólo cumple un objetivo preventivo y no propiamente de juzgamiento sobre los hechos en examen. Así, es posible concluir que la invocación de hechos que previamente ya fueron juzgados, para efecto de resolver sobre una solicitud de medidas cautelares, no conlleva el doble juzgamiento aducido, toda vez que las determinaciones adoptadas por la autoridad en materia de medidas

cautelares, no pueden ser asimiladas a las resoluciones que fueron emitidas en los expedientes SUP-REP-21/2015 y SRE-PSC-5/2014, al tratarse de procedimientos sustancialmente diversos.

Con base en lo previamente explicado, igualmente se concluye que tampoco le asiste la razón al recurrente, cuando afirma que el acuerdo reclamado viola en su perjuicio el *principio de presunción de inocencia,* porque como ya se explicó con anterioridad, la determinación de medidas cautelares no atribuye al sujeto denunciado, responsabilidad alguna, porque estas últimas, sólo tienen como propósito fundamental evitar, provisional y transitoriamente, la posible producción de daños irreparables por la afectación de los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto se resuelve el procedimiento en el que se juzgará precisamente sobre la licitud de los hechos denunciados.

En consecuencia, resultan **infundados** los agravios en estudio.

Por todo lo anterior, los agravios expresados por el actor resultan infundados.

III. RESOLUTIVOS

PRIEMRO. Se acumulan los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-86/2015** y **SUP-REP-91/2015** al diverso **SUP-REP-84/2015**, en consecuencia, se ordena glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la sentencia a los autos de los recursos acumulados.

SEGUNDO. Se sobresee en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-91/2015.**

TERCERO. Se **confirma** el acuerdo ACQyD-INE-37/2015 emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 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	**MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA**
MAGISTRADO	**MAGISTRADO**
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR	**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS EN FUNCIONES

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO