

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE: SUP-REP-89/2015**

**RECORRENTE: PARTIDO DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA**

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

**MAGISTRADA ENCARGADA DEL ENGROSE:  
MARIA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA**

**SECRETARIO: MAURICIO HUESCA  
RODRIGUEZ**

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

**SENTENCIA**

Que se dicta en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-89/2015** en la que se **revoca** el acuerdo **ACQyD-INE-42/2015** de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE<sup>1</sup>, respecto de la solicitud de medidas cautelares formulada por el PRD<sup>2</sup>, en el cual se declaró improcedente la medida cautelar solicitada para la suspensión inmediata de la distribución de propaganda electoral consistente en "Calendario 2015" que hace el PVEM<sup>3</sup> por conducto de SEPOMEX<sup>4</sup>.

**RESULTANDO**

**1. Hechos.<sup>5</sup>**

**1.1. Proceso electoral federal.** El siete de octubre de dos mil catorce, inició el proceso electoral federal para elegir diputados al Congreso de la Unión.

---

<sup>1</sup> Instituto Nacional Electoral.

<sup>2</sup> Partido de la Revolución Democrática.

<sup>3</sup> Partido Verde Ecologista de México.

<sup>4</sup> Servicio Postal Mexicano.

<sup>5</sup> De la narración de hechos que el PRD hace en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos del recurso al rubro indicado.

**1.2. Precampaña electoral.** El diez de enero de dos mil quince, inició la etapa de precampaña del mencionado proceso electoral federal.

**1.3. Denuncia y solicitud de medida cautelar.** El veintisiete de febrero de dos mil quince, el PRD por conducto de Pablo Gómez Álvarez representante del partido ante el CG del INE<sup>6</sup>, presentó denuncia ante la Secretaría Ejecutiva, en contra del PVEM por hechos presuntamente contraventores de la normativa electoral.

En ese curso, el denunciante solicitó el dictado de la medida cautelar, consistente en la suspensión inmediata de la distribución de la propaganda electoral que hace el PVEM mediante SEPOMEX.

**1.4. Acuerdo impugnado.** El primero de marzo de dos mil quince, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE emitió el acuerdo **ACQyD-INE-42/2015**, en el sentido de declarar **improcedente** la adopción de la medida cautelar solicitada por el PRD ya que no tenía elementos, a partir de los cuales, pueda sostenerse que la propaganda se siguiera distribuyendo.

## **2. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.**

**2.1.** Inconforme con el acuerdo antes referido, el tres de marzo de dos mil quince, el PRD presentó demanda de recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, en la Oficialía de Partes de la Secretaría Ejecutiva del INE.

## **3. Remisión del expediente.**

**3.1.** El tres de marzo de dos mil quince, el Secretario Técnico de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE remitió, mediante oficio INE-UT/STCQyD/094/2015, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el mismo día, el expediente

---

<sup>6</sup> Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

INE-RPES/34/2015, integrado con motivo del recurso de revisión promovido por el PRD.

**4. Registro y turno a Ponencia.**

**4.1.** Mediante proveído de cuatro de marzo de dos mil quince, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente **SUP-REP-89/2015**, con motivo de la promoción del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**5. Trámite.**

**5.1.** Por auto de cuatro de marzo de dos mil quince, el Magistrado Flavio Galván Rivera acordó la radicación, en la Ponencia a su cargo, del recurso de revisión que motivó la integración del expediente **SUP-REP-89/2015**, para su correspondiente substanciación, quien en su oportunidad, además admitió la demanda de recurso de revisión del procedimiento especial sancionador que se resuelve y, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción, con lo cual el recurso quedó en estado de resolución, ordenando formular el respectivo proyecto de sentencia, y

**6. Engrose.**

**6.1.** Toda vez que en la votación los magistrados rechazaron por \*\*\*\* de votos el proyecto presentado por el Magistrado Flavio Galván Rivera y se determinó que la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa realizara el engrose, se presenta en los términos siguientes.

## CONSIDERANDO

**1. Competencia.** Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, porque se trata de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador promovido para controvertir una resolución emitida por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, por la que determinó declarar improcedente la solicitud de medidas cautelares.<sup>7</sup>

No pasa inadvertido para esta Sala Superior, que el artículo 109, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establece que el recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador, procederá para impugnar la determinación de adoptar medidas cautelares que emita el INE a que se refiere el apartado D, Base III, del artículo 41 de la Constitución.

Si bien, en el caso la controversia versa sobre la improcedencia de las medidas cautelares, ello no constituye un obstáculo para considerar la competencia. Ello porque, si este órgano jurisdiccional es expresamente competente para conocer sobre la procedencia de las medidas cautelares, también será competente para resolver respecto a cualquier otra determinación relacionada con el ejercicio de esa atribución por parte del INE, ya que el efecto de la sentencia podrá ser confirmando, modificando o revocando la decisión de la autoridad electoral administrativa.

## 2. Estudio de fondo.

**2.1. Cuestión a dilucidar.** En el presente asunto se tiene que determinar si fue correcta la determinación de la responsable, de declarar improcedente la medida cautelar solicitada por el PRD, consistente en la suspensión de la

---

<sup>7</sup> Con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 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.

distribución de la propaganda del PVEM relativa al Calendario 2015, la cual se había estado distribuyendo por conducto de SEPOMEX.

La propaganda denunciada es la siguiente:



## 2.2. Síntesis de agravios.

El PRD estima que fue indebido decretar las medidas cautelares esencialmente por lo siguiente:

### a. Con relación al padrón electoral y los datos personales.

- Se hace uso indebido del padrón electoral para distribuir propaganda electoral del PVEM, distribución que se efectúa por conducto SEPOMEX.
- La conducta viola la confidencialidad de los datos personales y confidenciales de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral.

### b. Con relación al contenido de la propaganda.

- La propaganda electoral constituye actos anticipados de campaña.
- Además la propaganda denunciada forma parte de la estrategia de campaña publicitaria que ha venido realizando el PVEM.
- Sostiene que esta Sala Superior en el recurso de revisión SUP-REP-21/20151 ya sostuvo la necesidad de suspensión o retiro de la propaganda del PVEM, pues se ponía de manifiesto la intención de difundir los logros del partido en lo general, presumiblemente con el afán de posicionarlo frente a la ciudadanía con propósitos electorales.

**c. Con relación a que no se demostró el cese de la distribución.**

- Sin estudiar el fondo, la responsable otorga valor probatorio pleno a lo declarado por el PVEM y SEPOMEX, al establecer que la difusión de la propaganda electoral ya concluyó.
- Incluso alega incongruencia, ello porque, mientras que el PVEM sostuvo que las únicas entregas se realizaron en dos momentos diferentes, el dos de enero y el catorce de enero; SEPOMEX señaló que la propaganda denunciada se distribuyó a petición del PVEM en el periodo del diecinueve de enero al trece de febrero del año en curso.
- Con base en el voto particular del Consejero José Roberto Ruiz Saldaña, se debió tomar que el tiraje de propaganda impresa era muy grande, así como que no quedó demostrada la entrega del total de la propaganda.

**2.3. Síntesis de la resolución impugnada.**

Las consideraciones por las que la Comisión de Quejas y Denuncias determinó declarar improcedentes las medidas cautelares solicitadas por el PRD, esencialmente consistieron en las siguientes:

- Conforme a la apariencia del buen derecho, podrá decretarse una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de

las pruebas que obran en el sumario, se desprenda la presunta conculcación a alguna disposición de carácter electoral. En la especie, no se colman las hipótesis de procedencia de la solicitud formulada por el PRD.

- El PVEM manifestó que las únicas entregas se realizaron en dos momentos diferentes: el dos de enero y el catorce de enero, ambos de dos mil quince.
- SEPOMEX señaló que la propaganda denunciada se distribuyó a petición del PVEM en el periodo del diecinueve de enero al trece de febrero del año en curso.
- Por ello, la conducta se refiere a hechos ya acontecidos o consumados, los cuales resultan de imposible reparación.
- No se tienen indicios suficientes para suponer que la propaganda materia de la presente determinación, al día de hoy se encuentre distribuyendo, máxime que SEPOMEX señaló que la misma se distribuyó hasta el trece de febrero del año en curso.
- Las medidas cautelares no puede realizarse sobre hechos consumados.

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

Por tanto, se trata de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves.

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

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

Bajo esa lógica, las medidas cautelares a la vez que constituyen un instrumento de otra resolución, también sirven para tutelar el interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo, provisionalmente, una situación que se califica como ilícita.

Este criterio ha sido reconocido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J.21/98, cuyo rubro dice: **“MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA”**.<sup>8</sup>

Sobre dicho punto, se debe subrayar que el legislador 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 legislación electoral aplicable.

---

<sup>8</sup> Publicada en la página 18, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, marzo de mil novecientos noventa y ocho, que es del tenor literal siguiente: **“MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA”**. Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a los resultados del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.



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

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

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

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

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

Sobre el *fumus boni iuris* o apariencia del buen derecho, se debe precisar 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.

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

Como se puede deducir, la verificación de ambos requisitos obliga indefectiblemente a que la autoridad responsable realice una evaluación preliminar del caso concreto en torno a las respectivas posiciones enfrentadas, a fin de determinar si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares.

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

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

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

- d)** Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y, si presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.

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

Ahora bien, es inconcuso que la Comisión de Quejas y Denuncias del INE es la autoridad competente para el dictado de medidas cautelares entre otras, en los diversos medios de comunicación social, vinculadas con la difusión de propaganda gubernamental emitida en contravención de lo previsto en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos.

En razón de los anterior, le corresponde examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la supuesta infracción que motiva la denuncia, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procedimientos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la ley aplicable.

Razón por la cual, la autoridad competente también deberá ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, justificando la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida cautelar que se dicte o motivando las razones por las cuales aquélla se niegue. En consecuencia, en ambos casos deberá fundar y motivar si la conducta denunciada

trasciende los límites del derecho o libertad que se considera violado y, si presumiblemente, se ubica o no en el ámbito de lo ilícito.

## 2.5. Análisis de los agravios.

Por cuestión de método se analizará en primer término los agravios relacionados con que la Comisión de Quejas y Denuncias no tuvo por acreditado el cese de la distribución.

Ello porque, como ya se evidenció con anterioridad, las consideraciones torales, por las que la Comisión de Quejas y Denuncias determinó la improcedencia de las medidas cautelares, consistió esencialmente en que:

*“...de las constancias que integran el expediente al rubro indicado, **no se tienen indicios suficientes para suponer que la propaganda materia de la presente determinación, al día de hoy se encuentre distribuyendo**, máxime que el Servicio Postal Mexicano, señaló que la misma se distribuyó hasta el trece de febrero del año en curso”.*<sup>9</sup>

En ese estado de cosas, de resultar fundado el agravio relativo a que la responsable valoró incorrectamente lo declarado por el PVEM y SEPOMEX, sobre los periodos de difusión de la propaganda electoral, ello sería suficiente para revocar el acuerdo impugnado y, en *apariencia del buen*

<sup>9</sup> En la página 12 del acuerdo impugnado textualmente se sostiene lo siguiente:

*“En ese estado de cosas, este órgano colegiado considera que es IMPROCEDENTE la medida cautelar solicitada por el quejoso, con base en las siguientes consideraciones: Respecto a la distribución de la propaganda materia del presente pronunciamiento se considera que no se colman las hipótesis de procedencia de la solicitud formulada por el quejoso, ya que no existen elementos a partir de los cuales pueda sostenerse que la misma actualmente se siga distribuyendo. Se afirma lo anterior, en virtud de las siguientes consideraciones:*

*El Partido Verde Ecologista de México, manifestó que las únicas entregas se realizaron en dos momentos diferentes, el primero fue el día dos de enero y el segundo el catorce de enero, ambos de dos mil quince.*

*Asimismo, el Servicio Postal Mexicano, señaló que la propaganda denunciada se distribuyó a petición del Partido Verde Ecologista de México, en el periodo del diecinueve de enero al trece de febrero del año en curso.*

*Por ello, la conducta se refieren a hechos ya acontecidos o consumados, los cuales resultan de imposible reparación, entendiéndose como tales aquellos cuyos efectos no pueden retrotraerse y que sean materialmente imposibles de restituir al estado en que se encontraban antes de que ocurrieran los actos denunciados.*

*Lo anterior, **en virtud de que de las constancias que integran el expediente al rubro indicado, no se tienen indicios suficientes para suponer que la propaganda materia de la presente determinación, al día de hoy se encuentre distribuyendo, máxime que el Servicio Postal Mexicano, señaló que la misma se distribuyó hasta el trece de febrero del año en curso**”.*

*derecho*<sup>10</sup>, sería procedente ordenar el dictado de las medidas cautelares solicitadas en atención al peligro en la mora.<sup>11</sup>

Señalado lo anterior, esta Sala Superior considera que el agravio es **fundado**.

Lo anterior porque, como se advierte de la propia resolución impugnada, quedan demostrados los siguientes hechos:<sup>12</sup>

- I. Que el tiraje de la propaganda denunciada que fue contratada por el PVEM con “Argo Artes Gráficas, S.A.” fue de 3’900,000 hojas sin leyenda y 50,000 con leyenda en papel.
- II. Que el diseño de la propaganda denunciada, la realizó el propio partido y que la distribución la realizó SEPOMEX
- III. Que el PVEM requirió los servicios de SEPOMEX para la distribución de la propaganda.
- IV. Con independencia de los dos momentos que el PVEM señala como fechas de distribución de la propaganda electoral, SEPOMEX

<sup>10</sup> Sobre el *fumus boni iuris* o apariencia del buen derecho, debe precisarse que éste apunta a una credibilidad objetiva y sería sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable.

<sup>11</sup> Por su parte, el *periculum in mora* o peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

<sup>12</sup> En las páginas 6 y 7 del acuerdo impugnado se sostiene lo siguiente:

“Los medios probatorios antes referido constituyen pruebas documentales privadas, en atención a lo dispuesto por los artículos 461, párrafo 3, inciso b), y 462, párrafos 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 22, párrafo 1, fracción II, y 27, párrafo 3 del Reglamento de Quejas y Denuncias, y por ende, su contenido, en principio, sólo tiene el carácter de indicio.

Pruebas recabadas por la autoridad sustanciadora

**\* Partido Verde Ecologista de México \***

**a) A través de la respuesta al primer requerimiento:**

Manifestó que el diseño de la propaganda denunciada, la realizó el propio partido y que la distribución la realizó Servicio Postal Mexicano.

Indicó que no existe factura por el diseño, ya que fue elaborado por el partido; en cuanto a la impresión se contrató a “Argo Artes Gráficas, S.A.”; y finalmente dicho instituto político requirió para la distribución de la propaganda, la prestación de servicios a Servicio Postal Mexicano.

Que el tiraje fue de 3’900,000 hojas sin leyenda y 50,000 con leyenda en papel.

**b) A través de la respuesta al segundo requerimiento:**

Manifestó que las únicas entregas se realizaron en dos momentos diferentes, el primero fue el dos de enero y el segundo el catorce de enero, ambos de dos mil quince.

**\* Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX) \***

Señaló que la propaganda denunciada se distribuyó a petición del Partido Verde Ecologista de México, en el periodo del diecinueve de enero al trece de febrero del año en curso.

Indicó que los servicios fueron requeridos por el Partido Verde Ecologista de México, quien para ese efecto le fue autorizado el registro postal PC09-3824, con vigencia del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil quince.

Manifestó que el Servicio Postal Mexicano, no recibe ni requiere de ningún listado, señalando que la propaganda en cuestión fue recibida con los nombres y domicilios impresos”.

sostiene que ésta se distribuyó a petición del PVEM en el periodo del diecinueve de enero al trece de febrero del año en curso.

- V. SEPOMEX informó a la autoridad responsable que los servicios fueron requeridos por el PVEM, a quien le autorizó el registro postal PC09-3824, con vigencia del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil quince.
- VI. SEPOMEX manifestó que la propaganda recibida para su distribución fue recibida con los nombres y domicilios impresos.

De los hechos que se tuvieron por acreditados por la responsable se advierte que, contrario a la conclusión sostenida por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, **si bien no había elementos suficientes para demostrar la distribución de la propaganda**, principalmente porque SEPOMEX informó que la propaganda se distribuyó del diecinueve de enero al trece de febrero del año en curso; **tampoco se podía sostener categóricamente**, como lo hizo la responsable **que la propaganda denunciada ya no se estaba distribuyendo**.

Lo anterior porque, de los hechos que se tuvieron por acreditados se advierte que existieron dos tipos de tiraje: uno de 3'900,000 hojas sin leyenda y 50,000 con leyenda en papel. Al respecto, no quedó demostrado cuál de los dos tirajes fue el que distribuyó SEPOMEX.

Si bien SEPOMEX señaló que la propaganda se distribuyó en el periodo del diecinueve de enero al trece de febrero del año en curso, se debe tener en cuenta que lapso de tiempo sólo comprende veintitrés días hábiles de distribución, descontando los domingos.

Al respecto, no existe información en el expediente que pudiera revelar, si durante el periodo de veintitrés días hábiles, se distribuyó de manera continua e ininterrumpidamente la propaganda del PVEM, o si fueron solamente algunos días en los que se hizo la distribución.

Lo anterior cobra relevancia, en virtud de que el PVEM manifestó que la propaganda sólo se distribuyó en dos momentos, los cuales -por cierto- no coinciden con el periodo de distribución manifestado por SEPOMEX.

En ese estado de cosas, no quedó demostrado el número de propaganda distribuida, ni tampoco los días precisos de su distribución (en tanto que SEPOMEX sólo dio un rango de fechas en las que se distribuyó).

Tampoco queda demostrado cuáles fueron los días efectivos de distribución de la propaganda y menos aún, tampoco quedó demostrado el número de propaganda distribuida por día y el total de la misma.

Lo anterior era relevante conocer y tomar en cuenta al momento de dictar las medidas cautelares, si se toma en consideración que el tiraje de propaganda sin leyenda (3,900,000) constituye una cantidad suficientemente alta como para estimar que su distribución se hubiera agotado en el periodo antes referido.

Por otra parte, SEPOMEX manifestó que la propaganda entregada para su distribución, fue recibida directamente de "Argo Artes Gráficas, S.A.". Al respecto, sostuvo que la propaganda ya venía referenciada con los nombres y domicilios impresos. Sobre el particular, tampoco existe evidencia alguna en el expediente, que permita conocer cuál de los dos tirajes fue el que tenía los nombres y direcciones impresos.

Lo anterior, se estima que era relevante conocer para poder dictar las medidas cautelares, en tanto que, ante la falta de información relativa a la entrega total de la propaganda denunciada y frente a la incertidumbre de que alguno de los dos tirajes permaneciera sin distribuir, la Comisión de Quejas y Denuncias no podía determinar la improcedencia de medidas cautelares con base en que no quedaba demostrada su distribución.

Esta Sala Superior considera que era relevante para el dictado de las medidas cautelares conocer con precisión si SEPOMEX había distribuido la totalidad de los dos tirajes de la propaganda del PVEM. Ello porque, SEPOMEX informó que los servicios requeridos por el PVEM, estaban autorizados en el registro postal PC09-3824, con vigencia del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil quince.

Por tanto, con motivo de la vigencia del registro postal, SEPOMEX podría recibir órdenes de distribución del PVEM para continuar distribuyendo la propaganda denunciada, lo anterior si se toma en cuenta que no quedó demostrada la entrega total de los dos tipos de tirajes, ni menos aún cuál de los dos tirajes fue el entregado a SEPOMEX para su distribución y si queda pendiente material por distribuir.

## **2.6. Conclusiones.**

Consecuentemente, contrario a lo sostenido por la Comisión de Quejas y Denuncias, si existía una probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso. Ello porque ante la incertidumbre de que hubiera propaganda del PVEM pendiente de distribuir, la cual se alegó contraria a Derecho, era necesario que se dictara una medida cautelar tendente a que no hubiera la posibilidad de que se siga realizando la conducta denunciada.

También se configuraba la existencia de un temor fundado. Ello porque, existe la posibilidad que, mientras llegara la tutela jurídica efectiva, se consuma la conducta posiblemente ilegal. Lo anterior porque el registro postal, con base en el cual, SEPOMEX distribuyó la propaganda denunciada, sigue estando vigente, pues su conclusión está hasta el treinta y uno de diciembre de este año. Es decir, restan cerca de nueve meses de vigencia del servicio de mensajería.

Finalmente, se justifica la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adopte. Ello porque, la adopción de medidas



cautelares es la acción menos intrusiva considerando la afectación al derecho, además, para cesar los efectos que, en *apariencia de buen derecho* pudiera generar no se advierten algunas otras medidas menos invasivas.

Asimismo, también existe una justificación entre el medio y el fin, en tanto que, la suspensión de medidas cautelares busca detener la difusión de propaganda presuntamente contraria a Derecho, de ahí que se trate de una medida necesaria.

Finalmente no genera una afectación desmedida, en tanto que, la medida es provisional y sólo es mientras se investigue sobre la existencia de propaganda pendiente de distribuir y que ésta se declare ilegal por la autoridad competente al momento de resolver el fondo de la misma. Por tanto se estima proporcional.

Consecuentemente, dado que ha sido fundado el agravio del PRD relativo a que no se demostró el cese de la distribución de la propaganda denunciada, resulta innecesario que esta Sala Superior se pronuncie sobre el resto de los planteamientos.

#### **2.7. Efectos.**

Con base en todo lo anterior, lo procedente es revocar la determinación de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, en la que determinó la improcedencia de las medidas cautelares, para el efecto de que, emita una nueva en la que ordene la suspensión de la distribución de la propaganda denunciada en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave UT/SCG/PE/PRD/CG/51/PEF/95/2015 hasta en tanto se resuelva el fondo de la queja presentada por el PRD.

Lo anterior porque no existe constancia fehaciente que demuestre que la distribución hecha por SEPOMEX agotó el total de propaganda denunciada en los dos tirajes antes referidos.

Las medidas cautelares se deberán dictar en el entendido de que se debe ordenar a SEPOMEX y al PVEM se abstengan de distribuir por cualquier medio, la propaganda referida.

Por lo expuesto y fundado, se

**R E S U E L V E**

**ÚNICO.** Se **revoca** el acuerdo **ACQyD-INE-42/2015**, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE para el efecto de que se decrete la medida cautelar solicitada por el PRD.

**Notifíquese personalmente** al recurrente en el domicilio que señaló en su escrito inicial; por **correo electrónico** a la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, así como a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y, por **estrados** a los demás interesados. Lo anterior, con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, 27, 28, 29, párrafos 1, 2 y 3, 48 y 110, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 102, 103 y 106, del Reglamento Interno del este órgano jurisdiccional especializado, y con lo previsto en el punto Cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación identificado con el número 4/2014, de veintinueve de septiembre de dos mil catorce, relativo a las reglas aplicables a los procedimientos especiales sancionadores competencia de la mencionada Sala Regional Especializada.

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

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

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADA**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS  
FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS  
LÓPEZ**

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS  
EN FUNCIONES**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**

**VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA AL RESOLVER EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-REP-89/2015.**

Porque no coincido con el criterio sustentado por la mayoría de los Magistrados de esta Sala Superior, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave de expediente **SUP-REP-89/2015**, en el sentido de revocar el acuerdo de dos de marzo de dos mil quince, identificado con la clave ACQyD-INE-42/2015, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, formulo **VOTO PARTICULAR**, en términos del considerando sexto, así como del punto resolutivo único del proyecto de sentencia que presenté al Pleno de la Sala Superior, el cual fue rechazado por la mayoría, motivo por el cual transcribo a continuación, a título de **VOTO PARTICULAR**, la parte conducente de la citada propuesta de sentencia, al tenor siguiente:

[...]

**SEXTO. Estudio del fondo.** Una vez transcritos los conceptos de agravio hechos valer por el recurrente, esta Sala Superior analizará en conjunto los conceptos de agravio relacionados con los temas

enunciados en los numerales 1 (uno) al 3 (tres), así como el citados con el número 5 (cinco) que anteceden, por considerar que se trata de argumentos que no controvierten las consideraciones de la autoridad responsable al emitir la resolución impugnada y en distinto apartado se analizarán los conceptos de agravio que a juicio de este órgano jurisdiccional si lo hacen, según se explica a continuación.

**I. Conceptos de agravio que no controvierten las consideraciones de la autoridad responsable al determinar la improcedencia de las medias cautelares.**

**1. Uso indebido del Padrón Electoral**

En síntesis el recurrente aduce que el denunciado está usando indebidamente el Padrón electoral para distribuir propaganda electoral en los domicilios de los ciudadanos inscritos, **violando la confidencialidad de los datos personales y haciendo actos anticipados de campaña.**

**2. Estrategia de campaña publicitaria del Partido Verde Ecologista de México**

Al respecto alega el Partido de la Revolución Democrática que la distribución de la propaganda objeto de denuncia **forma parte de una estrategia de campaña publicitaria** del Partido Verde Ecologista de México consistente en destacar logros y cumplimiento de compromisos, con doble beneficio derivado de propaganda del partido político y de ciertos legisladores, que implica sobre-exposición, así como la indebida contratación en televisión.

**3. Trascendencia contextual de la propaganda objeto de denuncia.**

En concepto del partido político recurrente se debe tener en cuenta que en diversos casos precedentes, que señala en su demanda, con idénticas alusiones a las contenidas en la propaganda objeto de denuncia, esta Sala Superior y la Sala Regional Especializada han concluido que existe la intención del Partido Verde Ecologista de México de promover logros, poniendo en riesgo el principio de equidad, por lo cual **se ha tenido por acreditado el incumplimiento al deber de cuidado.**

Señala el recurrente que en el caso, tomando en cuenta todos los elementos en su conjunto, no como hechos aislados, se concluye que se **podría** tratar de una estrategia de comunicación política y una campaña de promoción electoral permanente, ilegal en favor del Partido Verde Ecologista de México que **podría** traer consigo la violación a la equidad en la contienda, por tanto bajo la apariencia del buen Derecho, para el efecto del dictado de medidas cautelares **puede** vulnerar la equidad en la contienda.

Agrega el Partido de la Revolución Democrática que la distribución de la propaganda objeto de denuncia **es una táctica** del Partido Verde Ecologista de México **para continuar la campaña de publicidad** respecto de la cual, la Sala Superior, ya se ha pronunciado muchas veces y que en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente SUP-REP-77/2015 **se consideró que la autoridad dejó de analizar la trascendencia contextual del promocional.**

**4. Pertinencia de tomar en cuenta las consideraciones del voto particular dictado en la resolución impugnada.**

En concepto del recurrente es pertinente citar el voto del Consejero José Roberto Ruiz Saldaña en el sentido de que debían proceder las medidas cautelares, para lo cual el recurrente transcribe el voto del mencionado Consejero.

Enunciadas las argumentaciones que anteceden, a juicio de esta Sala son **inoperantes** al no controvertir, las consideraciones de la autoridad responsable, las cuales en síntesis son las siguientes:

1. Se acreditó la existencia de la propaganda objeto de denuncia porque el partido político denunciado reconoció su producción, diseño y distribución y el Servicio Postal Mexicano, su distribución, en las fechas que respectivamente indicaron.
2. No existen elementos para considerar que actualmente se esté distribuyendo la propaganda objeto de denuncia porque el partido denunciado afirmó que ésta solo fue el dos el catorce de enero de dos mil quince, en tanto que el Servicio Postal Mexicano sostuvo que la distribución se llevó a cabo en un periodo del diecinueve al trece de enero del año en curso.
3. **Para efectos de resolver sobre la procedencia de medidas cautelares**, la conducta es un hecho consumado de imposible reparación.
4. **No hay indicios** suficientes para suponer que la propaganda se sigue distribuyendo.
5. La **justificación del dictado de medidas está en cesar actos o hechos** que constituyan presuntas infracciones.

Como se advierte, ninguno de los argumentos aducidos por el recurrente, controvierten las citadas consideraciones de la autoridad responsable para determinar la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por el recurrente.

Ahora bien por cuanto hace a la pertinencia de tener en cuenta las consideraciones contenidas en el Voto particular emitido en la resolución impugnada, si bien el recurrente se limita a transcribir su texto, sin embargo no expresa alguna de las consideraciones que lo sustentan es la que deba ser analizada,

No obstante, esta Sala Superior advierte que, en síntesis, que lo argumentado en ese voto se relaciona con la existencia de una campaña sistemática desarrollada por el Partido Verde Ecologista de México, a fin de violar el principio de equidad y con la consideración de que en el caso no se trata de actos consumados y con la información que a juicio del Consejero José Roberto Ruiz Saldaña, tanto el denunciado como el Servicio Postal Mexicano debieron proporcionar, en este sentido, este órgano jurisdiccional las analizarán en aras de observar el principio de exhaustividad.

**II. Conceptos de agravio tendentes a cuestionar las consideraciones de la autoridad responsable de determinar la improcedencia de las medias cautelares.**

**Indebida fundamentación y falta de motivación de la resolución impugnada**

Aduce el recurrente que sin un estudio analítico del asunto, con apreciaciones subjetivas, alejadas de la realidad, infundadas y carentes de motivación, la autoridad responsable determinó negar la procedencia de las medidas cautelares solicitadas al momento de presentar la denuncia, sin tener en cuenta que en el caso el denunciado está usando indebidamente el Padrón electoral para distribuir propaganda electoral en los domicilios de los ciudadanos inscritos, con lo cual se viola la confidencialidad de los datos personales de los ciudadanos y se hacen actos anticipados de campaña.

El concepto de agravio es **infundado** en parte e **inoperante** en otra, como se expone a continuación.

En principio se debe precisar que aun cuando el recurrente en algunas partes de su escrito alega falta de fundamentación y motivación, y en otras también controvierte la resolución por indebida fundamentación y motivación, lo cierto es que a juicio de esta Sala Superior, se advierte que lo que realmente controvierte es que, en su concepto, la resolución impugnada no estuvo debidamente motivada, como se explica a continuación.

Para formular su concepto de agravio el recurrente aduce que:

- La autoridad responsable *fundamentó* la resolución impugnada con **apreciaciones subjetivas, alejadas de la realidad y ...carentes de motivación.**

- No se consideró que para distribuir la propaganda objeto de denuncia, respecto de la cual solicitó las medidas cautelares, se utilizó el padrón electoral, se trata de actos anticipados de campaña y se usa una estrategia publicitaria para promover logros del partido político denunciado,

- Existen precedentes relacionados con idénticas alusiones a las contenidas en la propaganda distribuida en este caso, respecto de los cuales esta Sala Superior ya ha concluido que existe la intención de promover logros y poner en riesgo el principio de equidad.

Tales conceptos de agravio son **infundados** porque el recurrente parte de la premisa incorrecta que para una debida motivación de la resolución impugnada se tendría que expresar las consideraciones relatadas, lo que a juicio de esta Sala Superior no es correcto, pues para analizar la procedencia de las medidas cautelares se debe tener en cuenta, las circunstancias particulares del caso.

En este sentido, se debe tener en consideración que los actos se consumaron de modo irreparable, como se advierte de las consideraciones que hizo la autoridad responsable en la resolución controvertida, las cuales son las siguientes:

- La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente. Esta clase de providencias, como todo acto de molestia por parte de la autoridad, necesariamente deben estar fundadas y motivadas para su concesión o denegación, en estricta observancia al principio de legalidad, ya que según sea el sentido de la resolución, con ellas se puede afectar a cualquiera de los sujetos en conflicto.

- La autoridad que tenga a su cargo establecer si procede o no acordarlas, y en su caso, determinar cuál procede adoptar, debe hacer diversas ponderaciones que permitan su justificación, como son las atinentes a los derechos en juego, la irreparabilidad de la afectación, la idoneidad de la medida cautelar, así como su razonabilidad y proporcionalidad.

- Solo proceden respecto de conductas que se refieran a hechos objetivos y ciertos; no así respecto de hechos que se hayan consumado totalmente o futuros de realización incierta, pues el objeto de estas medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.

-Conforme a la apariencia del buen derecho, se podrá decretar una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el sumario, se desprenda la presunta conculcación a alguna disposición de carácter electoral. Lo anterior, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

En este orden de ideas, para esta Sala Superior tales consideraciones son conforme a Derecho y por tanto correctas para el sentido de su resolución porque en el caso, la autoridad, con base en el



análisis preliminar en apariencia del buen Derecho y conforme a los elementos de autos concluyó que ya que no existían elementos para concluir que la propaganda objeto de la denuncia se sigue distribuyendo.

De ahí que se considere que la resolución impugnada sí estuvo motivada, y tal motivación es congruente con el precepto citado por la autoridad responsable para declarar improcedentes las medidas cautelares, es decir con el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, cuyo texto es al tenor literal siguiente:

**Artículo 39**

1. La solicitud de adoptar medidas cautelares será notoriamente improcedente, cuando:

...

III. Del análisis de los hechos o de la investigación preliminar, se observe que se trata de actos consumados, irreparables o futuros de realización incierta, y

Ahora bien, no pasa desapercibido para esta Sala Superior que el recurrente pretende que la motivación se haga a partir de considerar que, al distribuir la propaganda objeto de denuncia, el denunciado: **a)** Utilizó el padrón electoral, **b)** Lleva a cabo actos anticipados de campaña, **c)** Usa una estrategia publicitaria para promover logros del partido denunciado, argumentos que son coincidentes con las consideraciones que el Consejero José Roberto Ruiz Saldaña, sin embargo en concepto de esta Sala Superior tales argumentos constituyen materia de análisis en el fondo del procedimiento especial sancionador *UT/SCG/PE/PRD/CG/51/PEF/95/2015*, por lo que resultan **inoperantes** los conceptos de agravio que en tal sentido aduce el Partido de la Revolución Democrática.

**Indebida valoración de lo informado por el Partido Verde Ecologista de México y el Servicio Postal Mexicano.**

En cuanto a lo aducido por el recurrente respecto a que, de forma subjetiva y ***sin estudiar el fondo***, la autoridad responsable:

- Dio valor probatorio pleno a lo informado por el Partido Verde Ecologista de México y lo indicado por el Servicio Postal en cuanto a las fechas de entrega

- La autoridad no se percató de que existe una contradicción entre las supuestas fechas en que se distribuyó la propaganda, y de que el Servicio Postal Mexicano manifestó que los servicios fueron requeridos por el denunciado del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil quince,

- Se debe entender que sigue cometiendo la ilegalidad objeto de denuncia, consistente en la utilización indebida del Padrón, lo que viola la confidencialidad de los datos personales y confidenciales, aunado a que se trata de actos anticipados de campaña.

Argumentos a los que en el voto particular antes mencionado agrega que se ordenó una gran cantidad de propaganda y que no consta que toda se haya distribuido.

A juicio de esta Sala Superior resultan **inoperantes**, porque para sustentar su afirmación el recurrente solo señala de manera genérica:

*Efectivamente, en el acuerdo que se impugna, efectivamente, no existe prueba alguna con la que se pueda presumir indiciariamente que la propaganda denunciada se haya distribuido en su totalidad, puesto que, si bien es cierto se establece que ya fue distribuida, también lo es que no existe medio de prueba idóneo con la que se acredite dicha situación, puesto que **puede darse el hecho** de que las oficinas centrales de Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX), atendiendo al acuerdo de voluntades celebrado con el Partido Verde Ecologista de México, **haya entregado a su personal** (carteros) encargado de distribuir la propaganda electoral en los domicilios de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, esta situación **de ninguna manera significa que efectivamente dichos empleados (carteros) a la fecha, hayan entregado la totalidad de la referida propaganda electoral en todos y cada uno de los domicilios.***

Por tanto, dado que el recurrente no señala de manera concreta que exista alguna prueba para acreditar que esa distribución se sigue llevando a cabo o que las actividades del Servicio Postal, a concluir el treinta y uno de diciembre, tengan que ver necesariamente con los hechos objeto de denuncia, lo procedente es declarar inoperantes los conceptos de agravio.

En este orden de ideas, atendiendo a la naturaleza de las medidas cautelares, al resultar infundados e inoperantes los conceptos de agravio, a juicio de esta Sala Superior se debe confirmar la resolución impugnada.

Por lo expuesto y fundado, se

#### RESUELVE

**ÚNICO.** Se **confirma** el acuerdo **ACQyD-INE-42/2015**, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

[...]

Por lo expuesto y fundado emito el presente **VOTO PARTICULAR.**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA