

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR.**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-100/2015.

**RECURRENTE:** PARTIDO ACCIÓN  
NACIONAL.

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

**MAGISTRADO PONENTE:**  
MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA.

**SECRETARIOS:** GERARDO  
RAFAEL SUÁREZ GONZÁLEZ Y  
MARTIN JUAREZ MORA

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

**VISTOS** para resolver, los autos del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave **SUP-REP-100/2015**, interpuesto por el Partido Acción Nacional a fin de impugnar el "ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR LAS MEDIDAS CAUTELARES A QUE HUBIERE LUGAR, FORMULADA POR EL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL UT/SCG/PE/PVEM/CG/61/PEF/105/2015 y su acumulado UT/SCG/PE/PVEM/CG/62/PEF/106/2015" identificado con la clave **ACQyD-INE-48/2015**; y,

**R E S U L T A N D O S:**

**PRIMERO.- Antecedentes.-** De las constancias del expediente y de lo expuesto por el recurrente, se advierte lo siguiente:

**I.- Primer escrito de denuncia.-** El tres de marzo de dos mil quince, el Partido Verde Ecologista de México presentó ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, escrito de queja en contra del Partido Acción Nacional, por la difusión de un promocional titulado "Chihuahua 1", identificado con el folio RV00193-15, en el que se atribuyen al Gobernador de esa entidad, César Horacio Duarte, presuntos actos ilícitos.

Lo anterior, a juicio del hoy denunciante, constituye un acto anticipado de campaña por parte del partido político denunciado, pues en el mismo se hacen llamados expresos e implícitos a votar en contra del Partido Revolucionario Institucional, quien postuló al citado Gobernador.

**II.- Auto de admisión y diligencia.-** En la misma fecha, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, entre otras cuestiones, acordó admitir la queja planteada, reservando el emplazamiento hasta en tanto se desahogaran las diligencias de investigación previas, asignándole la clave de expediente UT/SCG/PE/PVEM/CG/61/PEF/105/2015;

asimismo, ordenó requerir información a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, a fin de constatar la difusión de los materiales denunciados.

**III.- Segundo escrito de denuncia.-** El mismo tres de marzo, el Partido Verde Ecologista de México presentó ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, un nuevo escrito de queja en contra del Partido Acción Nacional, por la difusión en los tiempos que le corresponden a su pauta en televisión y radio, un promocional titulado "Chihuahua 1 v2", el cual se identifica con el folio RV00228-15, en el que se atribuyen al Gobernador de esa entidad, César Horacio Duarte, presuntos actos ilícitos.

Lo anterior, a juicio del hoy denunciante, constituye un acto anticipado de campaña por parte del partido político denunciado, ya que en el mismo se hacen llamados expresos e implícitos a votar en contra del Partido Revolucionario Institucional, quien postuló al citado Gobernador.

**IV.- Auto de admisión y acumulación.-** En la misma fecha, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, entre otras cuestiones, acordó radicar la queja, a la que le correspondió la clave de expediente UT/SCG/PE/PVEM/CG/62/PEF/106/2015, admitiéndola pero reservando el emplazamiento hasta en tanto se desahogaran las diligencias de investigación previas; asimismo, ordenó acumularla al diverso expediente

UT/SCG/PE/PVEM/CG/61/PEF/105/2015, porque los hechos denunciados guardan relación entre sí, y requerir la información relativa a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

**V.- Propuesta de medida cautelar.-** El seis de marzo del año en curso, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares formulada por la autoridad sustanciadora a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

**SEGUNDO.- Acto impugnado.-** En la misma data, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, emitió el "ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR LAS MEDIDAS CAUTELARES A QUE HUBIERE LUGAR, FORMULADA POR EL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL UT/SCG/PE/PVEM/CG/61/PEF/105/2015 y su acumulado UT/SCG/PE/PVEM/CG/62/PEF/106/2015", en el que determinó declarar improcedente la adopción de medidas cautelares con relación a la difusión del promocional identificado con la clave RV00193-15 (televisión); se declaró la adopción de las medidas cautelares solicitadas, con relación a la difusión de los promocionales identificados con las claves RV00228-15 (televisión) y RA0363-15 (radio).

De las constancias que obran en autos y, particularmente de la cédula de notificación respectiva, se desprende que el partido político inconforme fue notificado del acuerdo controvertido el siete de marzo del año en curso.

**TERCERO.- Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.-** Disconforme con el acuerdo precisado en el apartado que antecede, mediante escrito presentado el nueve de marzo del presente año, el Partido Acción Nacional, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

En su oportunidad, el Secretario Técnico de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, remitió a esta Sala Superior el expediente integrado con motivo del recurso de revisión en comento.

**CUARTO.- Trámite y sustanciación.- a)** Mediante proveído de diez de marzo del año en curso, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, acordó integrar el expediente **SUP-REP-100/2015**, con motivo del citado medio de impugnación, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Manuel González Oropeza, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El acuerdo de mérito fue cumplimentado en la misma fecha, mediante oficio TEPJF-SGA-2720/15, suscrito por la Subsecretaria General de Acuerdos en funciones de esta Sala Superior.

b) En su oportunidad, el recurso de revisión al rubro indicado se radicó en la ponencia del Magistrado Instructor, se admitió a trámite; y, tomando en consideración que no se encontraba pendiente de desahogar prueba alguna ni diligencia que practicar, se declaró cerrada la instrucción a efecto de dejar el asunto en estado de dictar la sentencia correspondiente; y,

#### **CONSIDERANDOS:**

**PRIMERO.- Jurisdicción y competencia.-** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, mediante el cual se impugna el acuerdo dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, relativo a la solicitud de adopción de medidas cautelares formulada

dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PVEM/CG/61/PEF/105/2015 y su acumulado UT/SCG/PE/PVEM/CG/62/PEF/106/2015.

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 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.- Requisitos de procedencia.-** Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1, 9, párrafo 1, 13, párrafo 1, 45, 109 y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

**a) Forma.-** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, contiene el nombre, domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello, la firma autógrafa del representante propietario

acreditado; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados.

**b) Oportunidad.-** En la especie se cumple tal requisito, toda vez que el acto impugnado fue notificado al partido político recurrente, el siete de marzo de dos mil quince, según se desprende de la cédula de notificación que obra en autos; en tanto el correspondiente recurso se interpuso el inmediato día nueve, es decir, dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, previsto en el artículo 109, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de impugnación en Materia Electoral.

**c) Legitimación y personería.-** El recurso fue interpuesto por parte legítima, pues conforme al artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, corresponde interponerlo, entre otros, a los partidos políticos a través de sus representantes legítimos.

En el caso, el medio de impugnación fue presentado por el Partido Acción Nacional, por conducto de Francisco Gárate Chapa, quien tiene acreditado su carácter de representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, y cuya personería le es reconocida por la autoridad responsable, lo que resulta suficiente para tener por satisfecho el requisito bajo estudio.



**d) Interés Jurídico.-** El recurrente acredita su interés jurídico en razón de que es la parte denunciada en la queja que dio origen al acuerdo que ahora se impugna, por lo que tiene interés directo respecto de las actuaciones que se efectúen en el procedimiento instaurado.

**e) Definitividad.-** Se satisface este requisito, toda vez que el partido recurrente controvierte un acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, contra la cual no está previsto un medio de defensa diverso mediante el cual pudiera ser revocado, anulado o modificado.

**f) Viabilidad de los efectos pretendidos con el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.-** La autoridad responsable en su informe circunstanciado expresa sobre este punto, que a ningún resultado práctico conduciría que este órgano jurisdiccional se pronuncie respecto a los planteamientos formulados por el actor, ya que los promocionales denunciados dejarán de transmitirse el siete de marzo del presente año, de modo que a la fecha en que se dicte la presente sentencia, el recurrente no podría jurídicamente alcanzar su objetivo fundamental.

Al respecto, no le asiste la razón a la autoridad responsable, por las siguientes razones:

De acuerdo con las constancias que corren agregadas en el expediente UT/SCG/PE/PVEM/61/PEF/105/2015 y su

acumulado UT/SCG/PE/PVEM/62/PEF/105/2015 que forman parte del sumario en estudio, se observa que los promocionales controvertidos tuvieron como fecha de inicio el seis de marzo y su última transmisión fue el inmediato día siete.

No obstante lo anterior, esta Sala Superior considera que, contrario a lo que afirma la autoridad responsable, la sentencia que se dicte en el presente caso podría, de acuerdo con el sentido en que se dicte, resarcir al justiciable en el ejercicio de sus derechos.

Esto es así, porque como lo reconoce el Director de Prerrogativas y Partidos Políticos al desahogar el requerimiento que le fuera formulado por el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, los promocionales con folios RV00228-15 y RA0363-15, comenzaron su vigencia a partir del seis de marzo del año en curso.

Por tanto, es inconcuso que ese partido político en ejercicio de su prerrogativa de radio y televisión y con base en la ejecutoria que se dicte en el presente asunto, podría si así conviene a sus intereses, formular una orden de transmisión distinta a la anotada por la autoridad responsable, en la cual, estaría en condiciones de solicitar nuevamente la difusión de los promocionales denunciados.

En efecto, de los artículos 41, base III, de la Constitución General de la República; 159, párrafos 1 y 2; 160, párrafos 1 y 2; y, 168, párrafos 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 5, párrafo 1, fracción III, inciso I), 42 y 43 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral; del Acuerdo del Comité de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral INE/ACRT/19/2014 de tres de diciembre de dos mil catorce, POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS TÉRMINOS Y CONDICIONES PARA LA ENTREGA DE MATERIALES POR PARTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, LOS/LAS CANDIDATOS/AS INDEPENDIENTES, COALICIONES Y AUTORIDADES ELECTORALES, ASÍ COMO PARA LA ELABORACIÓN DE LAS ÓRDENES DE TRANSMISIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL, LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES Y EL PERIODO ORDINARIO QUE TRANSCURRIRÁN DURANTE DOS MIL QUINCE ; y , del Acuerdo del Comité de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral INE/ACRT/20/2014 de tres de diciembre de dos mil catorce, POR EL QUE SE APRUEBA EL MODELO DE LAS PAUTAS PARA LA TRANSMISIÓN EN RADIO Y TELEVISIÓN DE LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES, EN LAS PRECAMPAÑAS, INTERCAMPAÑAS Y CAMPAÑAS FEDERALES PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2014-2015, de todos los cuales se deduce, en esencia:

- Que los partidos políticos tendrán derecho al uso permanente de los medios de comunicación social;
- Que el Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho correspondiente de los partidos políticos;
- Que los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social, así como que los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa;
- Que los mensajes de precampaña de los partidos políticos serán transmitidos de acuerdo con la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión del Instituto;
- Que cada partido decidirá libremente la asignación, por tipo de precampaña, de los mensajes que le correspondan, incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas con proceso electoral concurrente con el federal;
- Que los partidos deberán informar oportunamente al Instituto sus decisiones al respecto, a fin de que este disponga lo conducente;
- Que la orden de transmisión es el instrumento complementario a la pauta, en el que se precisa la versión de los promocionales que corresponde a los espacios asignados en la pauta a los partidos políticos, coaliciones o

candidatos/as independientes, así como a las autoridades electorales;

- Que los partidos políticos, por medio de su representante titular o suplente ante el Consejo o el Comité, o bien, las personas que éstos designen expresamente al efecto, deberán entregar a la Dirección Ejecutiva, mediante oficio, los materiales que contengan sus promocionales, especificando el nombre de la versión del mensaje, duración del mismo, periodo de vigencia al aire e instrucciones precisas para su difusión en los espacios correspondientes de la pauta, y demás características que en su caso establezca el acuerdo aprobado por el Comité;
- Que durante los procesos electorales se elaborarán dos órdenes de transmisión;
- Que los materiales entregados antes de las dieciocho horas del día anterior a la elaboración de las órdenes de transmisión se incluirán en la misma; y,
- Que las fechas de elaboración de las órdenes de transmisión para el resto del mes de enero y febrero son: veinticinco y veintisiete de enero; así como primero, tres, ocho, diez, quince, diecisiete, veintidós y veinticuatro de febrero, todos del año dos mil quince.

Como consecuencia de todo lo anterior, para esta Sala Superior es inconcuso que si la transmisión de los referidos promocionales se sujetó al plazo que en esa oportunidad determinó el ahora recurrente, ello no puede operar en su perjuicio y constituirse en un obstáculo para el ejercicio de su derecho de acceso a la tutela judicial efectiva que garantiza,

en su favor, los artículos 17, 41, base VI y 99 de la Constitución General de la República.

Sobre este particular, resulta de suma importancia señalar, que la determinación adoptada con relación a una solicitud de adopción de medida cautelar, por parte de la autoridad electoral administrativa, surte sus efectos hasta en tanto se resuelva en definitiva el tema de la medida cautelar.

Por otra parte, es inconcuso que las determinaciones sobre medidas cautelares que se adoptan por la autoridad electoral administrativa, se refieren a la difusión de promocionales de radio y televisión específicos, sin que se tomen en consideración las órdenes de transmisión formuladas por los partidos políticos.

Por ello, no resulta admisible suponer que con la sola conclusión de la orden de transmisión correspondiente a partir de la cual se difundieron los promocionales denunciados, se podría solicitar nuevamente su difusión al tratarse de una orden de difusión distinta, ya que como se explicó, el estudio de constitucionalidad y convencionalidad y legalidad se concentra, en principio, en el contenido de los promocionales denunciados.

En consecuencia, aun y cuando originalmente el recurrente había solicitado la transmisión de los promocionales denunciados de acuerdo con las reglas anteriormente señaladas, lo cierto es que al haber presentado su

impugnación el nueve de marzo del año en curso para combatir el acuerdo que concedió las medidas cautelares con la pretensión de que se revoque dicha determinación, de ello se sigue su intención de que se continúen transmitiendo, lo cual si bien ya no se lograría con la solicitud inicial, en cambio sí se obtendría si dicho partido político presenta una nueva solicitud con posterioridad.

**TERCERO.- 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 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.

En tal sentido tienen como finalidad 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.

Lo anterior, ha sido reconocido por el Pleno del máximo órgano jurisdiccional del país, a través del criterio contenido en la Jurisprudencia P./J.21/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, Marzo de 1998, página 18, 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.

Al respecto, conviene tener presente 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.

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.

**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.

En tal sentido, 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, 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.

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 lo anteriormente expuesto, resulta inconcuso 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.

Consideraciones esenciales similares fueron sustentadas al resolverse los diversos expedientes SUP-REP-25/2014 y SUP-REP-51/2015.

Ahora bien, es inconcuso que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es la autoridad competente para el dictado de medidas cautelares entre otras, vinculadas con la difusión de propaganda política o político-electoral, en términos de los artículos 41, base III y 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 162, párrafo 1, inciso e), 163, párrafo 1, 459, párrafo 1, inciso b), 468, párrafo 4 y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por consecuencia, 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 infracción denunciada, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos 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.

Sustenta lo anterior, la jurisprudencia **26/2010**, de esta Sala Superior y publicada en la *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Volumen 1, Jurisprudencia, visible en las páginas 613 y 614. cuyo rubro y texto son del tenor literal siguiente:

**RADIO Y TELEVISIÓN. REQUISITOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR.** De la interpretación sistemática de los artículos 52, 368, párrafo 8, y 365, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que, en el procedimiento especial sancionador, el órgano competente puede ordenar, como medida cautelar, la suspensión de la transmisión de propaganda política o electoral en radio y televisión, a fin de evitar la vulneración de los principios rectores en materia electoral; daños irreversibles que pudieran ocasionarse a los actores políticos y, en general, la afectación de bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente, para que sea dable, en su oportunidad, el cumplimiento efectivo e integral de la resolución que se pronuncie. Por ello, el órgano facultado, al proveer sobre dicha medida, deberá 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; de igual forma, ponderará los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificará la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de dicha medida; entre otros aspectos, tendrá que fundar y motivar si la difusión atinente trasciende los límites que reconoce la libertad de expresión y si presumiblemente se ubica en el ámbito de lo ilícito, atendiendo desde luego, al contexto en que se produce, con el objeto de establecer la conveniencia jurídica de decretarla; elementos que indefectiblemente deben reflejarse en la resolución adoptada, a fin de cumplir con la debida fundamentación y motivación exigida por el artículo 16

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe destacar que este criterio se sostuvo en esencia, en las ejecutorias emitidas por esta Sala Superior en los recursos de apelación registrados bajo las claves SUP-RAP-96/2013, SUP-RAP-170/2013, juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-14/2011 y en el recurso SUP-REP-21/2015.

**CUARTO.-Resumen de agravios y estudio de fondo.-** El recurrente manifiesta los siguientes motivos de agravio.

Que la resolución impugnada es violatoria del principio de legalidad, porque no interpreta ni aplica el párrafo octavo del artículo 134 de la Norma Fundamental Federal de manera correcta, en virtud de que el materia denunciado no fue emitido por un ente de carácter gubernamental, ni pagada con recursos públicos, por lo que no pueden contravenir la normativa constitucional y legal, ya que ésta no proscribe que se pueda dar a conocer ante la ciudadanía los logros y propuestas, lo cual permite que cumplan con su función primordial de contribuir a la vida política de este país.

Además, refiere que el Partido Acción Nacional tiene el derecho de pautar en sus tiempos de radio y televisión materiales en los que exponga su ideología, siendo las únicas limitantes, el que se solicite el voto, que se realice una propuesta y se postulen candidatos, lo que en caso concreto no sucede, por lo que la autoridad responsable de forma indebida advierte que el uso de los temas de corrupción,

enriquecimiento ilícito, uso indebido de los recursos públicos, impunidad de servidores públicos, se contienen en la plataforma electoral que registró.

Sin embargo, tal apreciación es incorrecta, dado que más que ser una agenda de partido, se trata de un asunto de agenda nacional, pues el combate a la corrupción es un tema de interés nacional, que ya ha sido propuesto por el Partido Acción Nacional y que está próximo a aprobarse en el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. De ahí que dicho partido, en los materiales que se denuncian, no hace referencia a acciones en específico ni tampoco hace una propuesta, de ahí que no pueda considerarse como proselitismo electoral.

Señala que si bien es cierto que la plataforma electoral del Partido Acción Nacional tiene como eje el combate a la corrupción, también lo es que ha sido un tema que de manera genérica y reiterada lo ha sostenido el partido, por lo que forma parte de la ideología del mismo, ya que se trata de un tema de reconciliación nacional, de aceptación general tanto por el gobierno como todos los partidos políticos. Que no es un tema nuevo ni mucho menos una propuesta, pues no busca una respuesta en el interlocutor ni espera una reacción a aquello que se propone.

Que en ese orden de ideas, el Partido Acción Nacional en uso de sus prerrogativas y en el ejercicio de su libertad de expresión, emite un mensaje que dado su contenido y los



principios del partido, debe considerarse como genérico y no como una propuesta o plataforma electoral, pues está fundado en sus valores, por lo que la medida cautelar controvertida atenta contra las prerrogativas constitucionales y contra la libertad de expresión de dicho partido. Aunado a que el contenido del material sujeto de la medida cautelar es meramente informativo, pues se da a conocer un hecho que es público y notorio, como lo es la denuncia penal y el sistema nacional anticorrupción. Por lo que sostiene que la resolución impugnada es contraria a lo previsto en el artículo 6° de la Constitución Federal.

Ahora bien, el estudio de los anteriores motivos de inconformidad se realizará de forma conjunta. Ello en virtud de que los mismos se encuentran íntimamente relacionados, sin que esto le genere perjuicio al recurrente. Lo anterior de conformidad con la Jurisprudencia 4/2000, visible a foja ciento veinticinco, de la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, de rubro: **“AGRAVIOS. SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.”**

Conforme con lo expuesto en los agravios y lo determinado en el acuerdo impugnado, el problema central consiste en definir si la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral actuó conforme a Derecho, al adoptar las medidas cautelares a efecto de que se suspendiera de manera inmediata la difusión de los promocionales RV00228-15, versión televisión y de igual forma su versión en radio

RA0363-15, al contener expresiones que pudieran representar una vulneración a las normas electorales.

Al respecto, esta Sala Superior estima **infundados** los motivos de inconformidad formulados por el Partido Acción Nacional, mediante los cuales sostiene, en esencia, que el contenido del promocional difundido es meramente informativo, sin llamar al voto y difundir plataforma electoral alguna.

Ello es así, porque del acuerdo controvertido se advierte que la autoridad responsable otorgó la medida cautelar solicitada, atendiendo a que las disposiciones cuyo violación podría resultar en un detrimento irreparable al principio de equidad protegido en el contexto de la intercampana del proceso electoral federal en curso.

Al efecto, conviene precisar que en la citada etapa del proceso electoral (intercampana) los partidos políticos emiten y difunden propaganda electoral de carácter genérico a fin de darse a conocer y posicionarse frente a la ciudadanía, lo cual realizan en ejercicio de la **libertad de expresión y de difusión de ideas** con que cuentan, sin embargo, dichas prerrogativas no son absolutas, ya que la legislación electoral establece ciertas reglas que rigen el contenido de la propaganda electoral, los cuales en esencia buscan que la contienda electoral se desarrolle bajo condiciones de equidad y legalidad.

Las reglas a partir de las cuales se rige la propaganda en la citada etapa del proceso electoral federal en curso, se encuentran establecidas en el artículo 41, apartado A, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el artículo 37, párrafo 2, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, y del punto Décimo del Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se establecen el periodo de precampaña para el proceso electoral federal 2014-2015, así como diversos criterios y plazos de procedimientos relacionados con las mismas, en las cuales se establece en esencia que en el periodo de intercampaña los mensajes genéricos de los partidos políticos tendrán carácter meramente informativo y deben abstenerse de realizar actos de proselitismo electoral.

En el caso concreto, tal y como lo consideró la autoridad responsable, de los promocionales controvertidos se desprenden los siguientes mensajes:

- 1.- Que el Gobernador del Estado de Chihuahua formó un fideicomiso para hacerse accionista de un banco de nueva creación a que su gobierno fondeó con recursos públicos.
- 2.- Que por tal situación, el referido Gobernador está acusado de enriquecimiento ilícito y peculado.
- 3.- Que el Partido Acción Nacional impulsa el Sistema Nacional Anticorrupción porque los promocionales concluyen sus mensajes señalando que tal partido político apoya el

Sistema Nacional Anticorrupción, para que quienes atentan contra los bienes públicos no queden impunes.

De ahí que, contrariamente a lo sostenido por el recurrente, el contenido de los citados promocionales no es de carácter meramente informativo, en tanto que se encuentran directamente vinculados con la exposición de uno de los ejes fundamentales de su Plataforma Electoral, aprobada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el veintiocho de enero del presente año.

En efecto, de los promocionales en cuestión esta Sala Superior advierte que los mismos concluyen con la siguiente frase: “En el PAN apoyamos el sistema nacional anticorrupción, que quienes atentan contra los bienes públicos no queden impunes.”, por lo que resulta evidente que dicho partido político efectúa la exposición de su Plataforma Electoral antes del inicio de la etapa de campaña electoral dentro del proceso electoral federal en curso.

De igual forma, no pasa inadvertido para este órgano jurisdiccional electoral federal que dicho partido político ha enarbolado el citado Sistema Nacional Anticorrupción, de forma sistemática y reiterada, como uno de los puntos a alcanzar en su agenda nacional.

De ahí que la medida cautelar que concedió la autoridad responsable, en apariencia del buen derecho, fue con la finalidad de evitar daños irreversibles y la posible vulneración

de los principios rectores del proceso electoral en curso, por presuntos actos anticipados de campaña, y en atención a la regulación que rige en materia de radio y televisión para el periodo de intercampaña, en los términos que han sido precisados.

En este sentido, con la adopción de las medidas cautelares impugnadas se logra la cesación de hechos posiblemente infractores de la normativa electoral y con ello se previene la producción de daños irreparables, siendo que la vulneración en cuestión se da debido a que los promocionales denunciados incluyen elementos que **no se encuentran previstos como acordes con la normativa electoral para ser pautados en radio y televisión en la etapa de intercampaña**, previendo así la afectación indebida al principio de equidad en la contienda electoral. De ahí que la medida se considere como necesaria, pues sólo se constriñe a los promocionales denunciados en atención a los elementos analizados por la autoridad responsable.

De esta forma, en el caso, esta Sala Superior considera que en virtud del carácter tutelar y preventivo de las medidas cautelares, se debe ponderar el posible riesgo que representa que los promocionales denunciados continuaran transmitiéndose o se ordenara el cese de su difusión, a fin de prevenir que el posible daño persistiera de manera tal que pusiera en riesgo alguno de los principios rectores de la contienda electoral, en específico el de equidad.

Así, se estima que los elementos que fueron analizados por la responsable generan una presunción de ilicitud suficiente para la adopción de las medidas cautelares, a fin de que su ilicitud sea valorada en el fondo, sin que ello genere un riesgo o un daño a los principios que rigen la contienda electoral.

Ello resulta proporcional en sentido estricto, frente a la posible incidencia en la libertad de los partidos políticos de definir el contenido de su propaganda electoral, puesto que, en la medida en que se acerca la jornada electoral, las autoridades electorales deben ser más escrupulosas en el análisis de aquellos elementos que por sí mismos o en conjunto con otros generen un riesgo o una posible afectación a la equidad de la contienda, con ello se garantiza de mejor manera el carácter tutelar de las medidas cautelares.

De esta forma, si existen elementos que permiten razonablemente presumir, en un análisis preliminar, la posible ilegalidad de los promocionales denunciados, resulta procedente que la autoridad competente adopte las medidas que estime conducentes para prevenir la afectación a los principios rectores de la materia. En el caso, la razonabilidad está dada a partir del contexto en que se transmitió los promocionales denunciados, al tratarse de la etapa de intercampañas para el proceso electoral federal en curso.

En virtud de lo anterior, este órgano jurisdiccional concluye que, contrario a lo que afirma el actor, la determinación de la

medida cautelar controvertida se encuentra ajustada a derecho, por lo que en modo alguno pueda considerarse ilegal, no exhaustiva, incongruente o carente de certeza, sino que resulta razonable y necesaria a efecto de salvaguardar la equidad de la contienda, atendiendo a la vinculación de los promocionales con la etapa del proceso electoral federal cuya difusión se solicitó para el periodo de intercampañas.

Al haber resultado **infundados** los agravios formulados por el recurrente, lo procedente es **confirmar** el acuerdo impugnado.

Por lo expuesto y fundado, se

#### **RESUELVE:**

**ÚNICO.-** Se **confirma** el acuerdo **ACQyD-INE-48/2015**, emitido el seis de marzo de dos mil quince, por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PVEM/CG/61/PEF/105/2015 y su acumulado UT/SCG/PE/PVEM/CG/62/PEF/106/2015.

**Notifíquese, personalmente** al recurrente en el domicilio que señaló en su escrito inicial; por **correo electrónico** a la autoridad responsable, así como a Sala Regional Especializada; y **por estrados**, a los demás interesados. Lo anterior, con fundamento en los artículos 9, párrafo 4; 26; 27;

28; 29; 48 y 110, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; en relación con los numerales 102; 103 y 110, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Devuélvase los documentos que corresponda y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto 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**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**



**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO  
NAVA GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN  
PENAGOS LÓPEZ**

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS  
EN FUNCIONES**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**