RECURSOS DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTES: SUP-REP-241/2015 Y SU ACUMULADO SUP-REP-242/2015.

RECURRENTES: PARTIDOS DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO.

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

MAGISTRADO PONENTE: MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA.

SECRETARIOS: CARMELO MALDONADO HERNÁNDEZ Y GUILLERMO ORNELAS GUTIÉRREZ.

México, Distrito Federal, a treinta de abril de dos mil quince.

VISTOS para resolver, los autos de los expedientes SUP-REP-241/2015 y SUP-REP-242/2015, relativos a los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador interpuestos por los partidos políticos de la Revolución Democrática y Verde Ecologista de México, respectivamente, a fin de impugnar el Acuerdo ACQyD-INE-106/2015, dictado el veinticuatro de abril del año en curso, por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, en cumplimiento a la sentencia

dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP-REP-196/2015, respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares, dentro del expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/149/PEF/193/2015 y sus acumulados, y

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

PRIMERO.- Antecedentes.- De las constancias del expediente y de lo expuesto por los recurrentes, se advierte lo siguiente:

1.- Denuncia.- El nueve de abril de dos mil quince, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, el escrito de queja signado por el representante del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a través del cual hizo de su conocimiento hechos que podrían constituir violaciones a la normativa electoral federal, derivado de la presunta repartición ilegal de un “Kit Escolar” por el Partido Verde Ecologista de México. En dicho ocurso, se solicitó la adopción de medidas cautelares.

2.- Reserva de medidas cautelares.- En la referida fecha, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, dictó un proveído por el que tuvo por recibida la queja presentada y ordenó realizar una investigación preliminar, reservándose acordar sobre la procedencia de las medidas cautelares solicitadas.

3.- Denuncias de ciudadanos.- En la misma fecha, se recibió diversa queja signada por Fernando Rodríguez Doval y Juan Pablo Adame Alemán, derivado de la presunta repartición que realizó el Partido Verde Ecologista de México del citado “Kit Escolar”, así como de boletos para funciones de cine.

4.- Admisión y acumulación.- El propio nueve de abril del año en curso, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, tuvo por admitida la queja de los referidos ciudadanos, escindiendo la parte relativa a los boletos de cine al encontrarse abierto otro procedimiento por la misma causa.

5.- Propuesta de medidas cautelares.- El once de abril de la presente anualidad, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del citado Instituto, para que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo conducente.

6.- Acuerdo de medidas cautelares.- El doce de abril del año que transcurre, la referida Comisión de Quejas y Denuncias, emitió el acuerdo ACQyD-INE-85/2015, por el que determinó, en esencia, decretar las medidas cautelares solicitadas, a efecto de que se suspendiera la entrega del denominado “Kit Escolar”.

7.- Denuncia del Senador Javier Corral Jurado.- El quince de abril de dos mil quince, el referido legislador presentó escrito de queja por hechos que consideró violatorios de la normatividad

electoral, consistentes en la distribución del paquete denominado “Kit Escolar”, en el Distrito Federal y, en el Estado de Michoacán.

8.- Admisión y acumulación.- En la citada fecha, se admitió a trámite la mencionada denuncia y se decretó su acumulación a la queja presentada por el Partido Acción Nacional.

9.- Denuncia de MORENA.- En la indicada fecha, el representante del partido político MORENA en el Estado de Hidalgo, denunció la entrega del denominado “Kit Escolar” con logotipo del Partido Verde Ecologista de México, misma que fue admitida mediante acuerdo de la citada data, determinándose la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas, en tanto que ya existía un pronunciamiento al respecto.

10.- Recurso de revisión SUP-REP-196/2015.- Inconforme con el acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral de doce de abril de dos mil quince, el Partido Verde Ecologista de México interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, mismo que fue radicado con el número de expediente SUP-REP-196/2015.

11.- Sentencia.- El veintidós de abril del año en curso, esta Sala Superior dictó sentencia en el indicado expediente, en el sentido de revocar el acuerdo ACQyD-INE-85/2015, para el efecto, de que a la brevedad la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral dictara una nueva determinación, en la que, en su caso, concediera las medidas

cautelares solicitadas, por cuanto hace a aquellos artículos que estimara resultarán utilitarios y que no fueron elaborados con material textil.

12.- Denuncia del Partido de la Revolución Democrática.- El veintitrés de abril de dos mil quince, el Partido de la Revolución Democrática presentó denuncia en contra del Partido Verde Ecologista de México, por la entrega en forma personalizada del llamado Kit Útiles, la cual fue admitida por proveído de la misma fecha, solicitando la adopción de medidas cautelares.

SEGUNDO.- Acto impugnado.- Mediante acuerdo ACQyD-INE-106/2015, de veinticuatro de abril de dos mil quince, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, en cumplimiento a la sentencia de la Sala Superior, dictada en el expediente SUP-REP-196/2015, determinó lo siguiente:

> **"PRIMERO.** Se declara **procedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas, a efecto de que se suspenda la distribución de los **lápices, plumas, gomas, termos, cuadernos, reglas, mochilas, sobres, cuadernos, reglas y relojes**, de conformidad con los argumentos esgrimidos en el TERCER considerando.
>
> **SEGUNDO.** Se declara **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas, respecto de las **playeras, pulseras** y los **libros**, de conformidad con los argumentos esgrimidos en la última parte del TERCER considerando.
>
> **TERCERO.** Se ordena al Partido Verde Ecologista de México realice todas las acciones necesarias para que en un término que no podrá exceder de las **veinticuatro horas** a partir de la legal notificación del presente proveído, suspenda la distribución de los artículos señalados en el acuerdo PRIMERO,

> de la presente resolución, teniendo que enviar a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, los documentos y pruebas que amparen las acciones tomadas por dicho instituto político, a fin de cumplir con el presente, en un plazo no mayor a **veinticuatro horas** posteriores al cumplimiento de este acuerdo.
> **[…]**"

De las constancias que obran en autos y, particularmente de las cédulas de notificación respectivas, se desprende que los partidos políticos inconformes fueron notificados del acuerdo controvertido el inmediato día veinticinco de abril.

TERCERO.- Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.- Disconformes con el acuerdo precisado en el apartado que antecede, mediante escritos presentados el día veintisiete de abril del año en curso, los partidos políticos de la Revolución Democrática y Verde Ecologista de México, por conducto de sus representantes ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpusieron sendos recursos 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 los expedientes integrados con motivo de los recursos de revisión en comento.

CUARTO.- Trámite y sustanciación.- a) Mediante proveídos de veintisiete de abril del año en curso, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, acordó integrar los expedientes **SUP-REP-241/2015** y **SUP-REP-242/2015**, con motivo de los citados

medios de impugnación, y dispuso turnarlos 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.

b) Los acuerdos de mérito fueron cumplimentados en la misma fecha, mediante oficios TEPJF-SGA-3899/15 y TEPJF-SGA-3900/15, suscritos por la Subsecretaria General de Acuerdos en Funciones de esta Sala Superior.

c) En su oportunidad, los recursos de revisión al rubro indicados, se radicaron en la Ponencia del Magistrado Instructor, se admitieron 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 los asuntos en estado de dictar la sentencia correspondiente y,

C O N S I D E R A N D O S:

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 los presentes asuntos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley

General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de sendos recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, mediante los cuales se impugna el acuerdo ACQyD-INE-106/2015 dictado el veinticuatro de abril de dos mil quince, 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/PAN/CG/149/PEF/193/2015 y sus acumulados.

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.- Acumulación.- Del análisis de los escritos de demanda presentados por los recurrentes, se advierte que combaten el acuerdo dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, el veinticuatro de abril de dos mil quince, en el procedimiento especial

sancionador identificado con la clave UT/SCG/PE/PAN/CG/149/PEF/193/2015 y sus acumulados, relativo a la adopción de medidas cautelares.

De ese modo, es inconcuso que hay conexidad en la causa; por tanto, a fin de resolver los mencionados recursos de revisión en forma conjunta, congruente, expedita y completa, conforme a lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y, 86, del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, lo conducente es decretar la acumulación del expediente SUP-REP-242/2015 al diverso recurso identificado con la clave SUP-REP-241/2015, por ser éste el que se recibió primero en la Oficialía de Partes de la Sala Superior.

En consecuencia, glósese copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia al expediente acumulado.

TERCERO.- 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:

1. Forma. Las demandas se presentaron por escrito ante la autoridad responsable, contienen los nombres, domicilios para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello, la firma autógrafa de los representantes; 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.

2. Oportunidad. En la especie se cumple tal requisito, toda vez que el acto impugnado fue notificado a los partidos políticos de la Revolución Democrática y Verde Ecologista de México, el veinticinco de abril de dos mil quince, a las 10:00 (diez) y 11:00 (once), horas, respectivamente, según se desprende de las cédulas de notificación atinentes que obran en autos; en tanto que, los correspondientes recursos de revisión se interpusieron el inmediato día veintisiete de abril, a las 09:56 (nueve horas con cincuenta y seis minutos) y a las 09:07 (nueve horas con siete minutos), en cada caso, por los mencionados partidos políticos, 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.

3. Legitimación y personería. Los recursos fueron interpuestos 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, identificado con el número de expediente SUP-REP-241/2015, fue presentado por el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de Pablo Gómez Álvarez, 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 al rendir el respectivo informe circunstanciado, lo que resulta suficiente para tener por satisfecho el requisito bajo estudio.

Por su parte, el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, bajo la clave SUP-REP-242/2015, fue interpuesto por el Partido Verde Ecologista de México, a través de Fernando Garibay Palomino, representante suplente ante el citado Consejo General, a quien le fue reconocido tal carácter por la autoridad responsable en el respectivo informe circunstanciado.

4. Interés Jurídico. Los recurrentes acreditan su interés jurídico en razón de que, los partidos políticos tienen el carácter de parte en el respectivo procedimiento especial sancionador, como denunciante y denunciado, respectivamente, por lo que tienen interés directo respecto de las actuaciones que se efectúen en torno a este, como sucede con el dictado de medidas cautelares.

5. Definitividad. Se satisface este requisito, toda vez que los partidos políticos recurrentes controvierte un acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, contra el cual no está previsto un medio de defensa diverso mediante el que pudiera ser revocado, anulado o modificado.

CUARTO.- 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 las resultas 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 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.

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, visible de fojas seiscientos trece a seiscientos catorce, de la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1, Jurisprudencia, del rubro y texto siguientes:

> **“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 de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-21/2015.

QUINTO.- Síntesis de agravios.- De los escritos recursales, se desprenden, los siguientes motivos de inconformidad:

SUP-REP-241/2015 (Partido de la Revolución Democrática).

1.- La indebida fundamentación y motivación del acuerdo controvertido, porque la autoridad responsable ilegalmente determinó acumular el expediente que derivó de la denuncia presentada por el indicado partido político a los expedientes previamente radicados, sin existir acuerdo de por medio,

aunado al hecho de que hizo caso omiso de sus pretensiones, situación que lo dejó en estado de indefensión.

Lo anterior, porque a decir del partido político recurrente si bien es cierto que también denunció al Partido Verde Ecologista de México, no menos cierto es que sus pretensiones resultan diferentes a las de aquellos que le antecedieron en la presentación de la queja, de ahí lo irregular de la conducta de la autoridad responsable al pretender medir los hechos denunciados de forma genérica, dejándolo en la nada jurídica.

Asimismo, sostiene el partido político recurrente que, si bien la Comisión responsable realizó pronunciamiento respecto de los artículos utilitarios elaborados en materia textil, también lo es que nunca se pronunció respecto de la prohibición prevista en el artículo 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, esto es, en torno de la entrega de beneficios directos o indirectos, en especie o efectivo, que impliquen un bien, lo que constituye una vulneración al principio de equidad y legalidad en la contienda electoral, pues con dicha conducta se pretende coaccionar el voto transgrediendo la libertad del sufragio de la ciudadanía.

SUP-REP-242/2015 (Partido Verde Ecologista de México).

1.- Que el acuerdo controvertido, constituye una grave vulneración a sus derechos constitucionales que se traduce en una indebida fundamentación y motivación, toda vez que respecto de la mochila, la autoridad responsable al realizar el análisis de ésta, aceptó que era de naturaleza textil, sin

embargo, decretó la adopción de medidas cautelares, respecto de la misma, sobre la base de que estaba elaborada con un material diverso.

2.- Que el acuerdo controvertido se encuentra indebidamente fundado y motivado, toda vez que para la adopción de las medidas cautelares únicamente realizó un adecuado análisis respecto de la playera, la pulsera y los libros, pero no así en torno a los: lápices, plumas, gomas, termos, cuadernos, reglas, sobres, reglas y relojes, ya que incorrectamente los catalogó como artículos promocionales utilitarios, para lo cual tuvo en cuenta que el propio recurrente manifestó que no eran artículos de naturaleza textil.

3.- Que los artículos identificados como termo de aluminio, regla de cartón, cuaderno y sobre reciclado, cumplen con lo dispuesto en el numeral 2, del artículo 209, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque satisfacen los requisitos legales exigidos, es decir, son reciclables, fabricados con materiales biodegradables, no contienen sustancias tóxicas o nocivas para la salud o el medio ambiente y, particularmente, por lo que, en su opinión, debieron ser considerados como propaganda electoral impresa.

SEXTO.- Estudio de fondo.- Los motivos de inconformidad descritos en el considerando anterior, serán analizados en el orden propuesto por los partidos políticos de la Revolución Democrática y Verde Ecologista de México, respectivamente.

Ahora bien, a fin de determinar si les asiste o no la razón a los recurrentes, conviene tener presente que el acuerdo ahora controvertido, se dictó en cumplimiento de la sentencia dictada por esta Sala Superior el veintidós de abril de dos mil quince, en el expediente SUP-REP-196/2015, en la que sustancialmente, se determinó, revocar el acuerdo impugnado, a fin de que, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, a la brevedad, dictará una nueva determinación en la que, en su caso, concediera las medidas cautelares, por lo que hacía a aquellos artículos que estimara resultaban utilitarios y que no fueran elaborados con material textil.

Ello, porque debía analizarse la totalidad de productos contenidos en el aludido “Kit Escolar” (mochila, cuaderno, playera, sobre, pulseras, lápiz, pluma y termo), a fin de determinar si resultaba violatorio de lo dispuesto por el apartado 4, del artículo 209, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales o alguna otra disposición en la materia.

Lo anterior, porque bajo la apariencia del buen derecho, se estimó que dichos productos al contener la leyenda “EL VERDE SÍ CUMPLE”, no resultaban contrarios a Derecho, pues su distribución implicaba un acto genuino de promoción, ya que básicamente se trataba de distribución de productos escolares dentro de una campaña electoral, con el fin de posicionarse entre el electorado, de cara a una contienda.

En cumplimiento del referido fallo, el veinticuatro de abril de dos mil quince, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo ACQyD-INE-106/2015, mediante el cual determinó declarar procedente la adopción de medidas cautelares solicitadas, a efecto de que se suspendiera la distribución de lápices, plumas, gomas, termos, cuadernos, reglas, mochilas, sobres, cuadernos, reglas y relojes. Asimismo, declaró improcedente la adopción de medidas cautelares solicitadas, respecto de playeras, pulseras y libros.

SUP-REP-241/2015

Una vez precisado lo anterior, esta Sala Superior considera **infundado** el motivo de inconformidad, identificado con el apartado **1**, de la síntesis de agravios respectiva, mediante el cual el Partido de la Revolución Democrática, sostiene la indebida fundamentación y motivación del acuerdo controvertido, porque la autoridad responsable ilegalmente determinó acumular el expediente que derivó de la denuncia presentada por el indicado partido político a los expedientes previamente radicados, sin existir acuerdo de por medio, aunado al hecho que hizo caso omiso de sus pretensiones, situación que lo dejó en estado de indefensión.

Lo anterior es así, porque si bien del Acuerdo impugnado, no se advierte referencia alguna a la acumulación de la denuncia presentada por el Partido de la Revolución Democrática en contra del Partido Verde Ecologista de México por la distribución del “Kit Escolar”, lo cierto es que, en el expediente

al rubro indicado, obra copia certificada del Acuerdo emitido el veinticuatro de abril de dos mil quince, por el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual, entre otras cosas, radicó la queja interpuesta por el Partido de la Revolución Democrática, bajo el número de expediente UT/SCG/PE/PRD/CG/204/PEF/248/2015, precisó los hechos denunciados, admitió la denuncia y se pronunció respecto de la acumulación de la misma a los expedientes UT/SCG/PE/FRD/CG/150/PEF/194/2015, UT/SCG/PE/JCJ/CG/174/PEF/218/2015 y UT/SCG/PE/MORENA/JD04/HGO/177/PEF/221/2015, al tratarse de los mismos hechos y, existir identidad de sujetos, objeto y pretensión, ello con fundamento en los artículos 463, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y, 13, párrafo 1, fracción I, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En este sentido, contrariamente a lo sostenido por el partido político recurrente, sí se emitió acuerdo de acumulación, respecto de su denuncia, de ahí que no se le dejó en estado de indefensión alguno, toda vez que tanto sus argumentos, como sus pretensiones fueron materia de análisis en el Acuerdo ahora controvertido, pues los hechos denunciados resultaron similares a aquellos que motivaron la radicación y admisión de los primeros expedientes, aunado a que también se actualizó la coincidencia en torno a la solicitud de adopción de medidas cautelares.

Por otra parte, este órgano jurisdiccional electoral federal estima igualmente **infundado** el motivo de inconformidad, consistente en que, a decir del partido político recurrente si bien es cierto que también denunció al Partido Verde Ecologista de México, no menos cierto es que sus pretensiones resultan diferentes a las de aquellos que le antecedieron en la presentación de la queja, de ahí lo irregular de la conducta de la autoridad responsable al pretender medir los hechos denunciados de forma genérica, dejándolo en la nada jurídica.

Al efecto, no le asiste la razón, porque de la propia denuncia del Partido de la Revolución Democrática y, particularmente, del apartado denominado “SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES”, se advierte que, solicitó se dictaran de manera urgente las medidas cautelares pertinentes, mediante las que se ordenara la suspensión de la distribución de los kits de útiles escolares a la ciudadanía, con sustento en los artículos 1 y 35, fracción I, de la Norma Fundamental Federal, así como 7, numerales 1 y 2, y 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De lo anterior, se desprende que su pretensión medular consistió en que se dictaran las medidas cautelares, a efecto de suspender de manera inmediata la distribución del denominado “Kit Escolar”, por parte del Partido Verde Ecologista de México, por tanto tal solicitud era coincidente con las pretensiones de los denunciantes primigenios, consecuentemente, no le asiste la razón al aducir que con la queja presentada tenía una pretensión diversa.

Por otra parte, esta Sala Superior considera **infundado** el motivo de disenso, por el cual el partido político recurrente sostiene que, si bien la Comisión responsable realizó pronunciamiento respecto de los artículos que considerara utilitarios elaborados con material textil, también lo es que nunca se pronunció respecto de la prohibición prevista en el artículo 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, respecto de la entrega de beneficios directos o indirectos, en especie o efectivo, que impliquen un bien, lo que constituye una vulneración al principio de equidad y legalidad en la contienda electoral, pues con dicha conducta se pretende coaccionar el voto transgrediendo la libertad del sufragio de la ciudadanía.

Lo anterior es así, porque como quedó precisado en párrafos precedentes, esta Sala Superior al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, identificado con el número de expediente SUP-REP-196/2015, determinó expresamente que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, a partir de la valoración que realizara y a fin de evitar una potencial violación al artículo 209, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales o alguna otra de las previstas en la citada ley, en su caso decretara la suspensión de la entrega de aquellos materiales que estimara como utilitarios, pero que no fueran elaborados con material textil.

Por tanto, con la determinación anterior se constriñó a la autoridad responsable a que, en su caso, determinara la suspensión de la entrega de los artículos que considerara utilitarios, no elaborados con material textil.

Asimismo, estableció que respecto de la alegación del Partido Verde Ecologista de México, en cuanto a que los artículos escolares no debían incluirse en la prohibición general establecida en el artículo 209, párrafo 5, de la citada Ley General, la misma se calificó de inoperante, toda vez que tales aspectos correspondían al estudio de fondo de la controversia.

En consecuencia, deviene infundado el motivo de inconformidad bajo estudio.

SUP-REP-242/2015

Esta Sala Superior considera **fundado** el motivo de disenso, identificado con el numeral **1)**, de la respectiva síntesis de agravios, mediante el cual el Partido Verde Ecologista de México aduce que el acuerdo controvertido, constituye una grave vulneración a sus derechos constitucionales que se traduce en una indebida fundamentación y motivación, toda vez que respecto de la mochila, la autoridad responsable al realizar el análisis de ésta, aceptó que era de naturaleza textil, sin embargo, decretó la adopción de medidas cautelares, respecto de la misma, sobre la base de que estaba elaborada con un material diverso.

En efecto, como quedó precisado al analizar el agravio precedente, esta Sala Superior en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-196/2015, determinó que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, a partir de la valoración que realizara y a fin de evitar una potencial violación al artículo 209, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales o alguna otra de las previstas en la citada ley, en su caso decretara la suspensión de la entrega de aquellos materiales que estimara como utilitarios, pero que no fueran elaborados con material textil.

Es decir, se le ordenó a la autoridad responsable que, en su caso, determinara la suspensión de la entrega de los artículos utilitarios, no elaborados con material textil.

Ahora bien, del contenido del acuerdo impugnado y, particularmente, de lo expresado por la Comisión de Quejas y Denuncias visible a foja 19, se advierte que, dentro del cuadro de identificación de productos y materiales inserto, se estableció que la mochila participaba de una naturaleza textil.

Sin embargo, en el inciso a), inmediato siguiente y, no obstante, haber apreciado de manera física el producto en cuestión, determinó que la mochila estaba fabricada con un material diferente al textil, lo cual constituye una contradicción evidente, sin que se advierta razonamiento o argumento alguno que justifique tal proceder.

En este orden de ideas y, por lo que hace al producto en comento, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que como lo aduce el partido político recurrente, la actuación de la autoridad responsable resulta ilegal, máxime que bajo la apariencia del buen derecho y, de un análisis físico de la misma, se advierten las siguientes características: que es de color verde, con dos cierres negros, dos correas y, en la parte delantera aparecen la leyenda “SÍ CUMPLE” y el logotipo distintivo del Partido Verde Ecologista de México.

De lo anterior, bajo la apariencia del buen derecho, puede advertirse que tal artículo se encuentra elaborado con material textil, circunstancia que resulta conteste con lo dispuesto en la Norma Oficial Mexicana NOM-004-SCFI-2006, que establece la información comercial del etiquetado de productos textiles, entre otros, misma que refiere la autoridad responsable en el acuerdo controvertido.

No es óbice a lo anterior, el hecho de que al analizar el fondo del asunto planteado, pueda arribarse a una conclusión diversa en cuanto al material con el que se encuentra elaborada la mochila en cuestión.

En tal sentido, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, al producir su determinación, soslayó lo ordenado en la sentencia dictada en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-196/2015 porque, se insiste se le constriñó a decretar la suspensión de la entrega de

materiales utilitarios, que no fueran elaborados con material textil, sin embargo, en el acuerdo controvertida en forma indebida se determinó que la mochila no participaba de tal naturaleza y, por tanto, debía concederse la medida cautelar solicitada, respecto de tal artículo, circunstancia que en modo alguno aconteció en la especie, de ahí lo fundado del motivo de inconformidad en cuestión.

En consecuencia, lo procedente conforme a Derecho es revocar el acuerdo controvertido, para el efecto de decretar la improcedencia de la medida cautelar concedida por la autoridad responsable, respecto de las mochilas bajo estudio.

Por otro lado, esta Sala Superior considera **infundado** el motivo de disenso, identificado con el apartado **2)**, mediante el cual el Partido Verde Ecologista de México sostiene que el acuerdo controvertido se encuentra indebidamente fundado y motivado, toda vez que para la adopción de las medidas cautelares únicamente realizó un adecuado análisis respecto de la playera, la pulsera y los libros, pero no así en torno a los siguientes artículos: lápices, plumas, gomas, termos, cuadernos, reglas, sobres, y relojes, ya que incorrectamente los catalogó como artículos promocionales utilitarios, para lo cual tuvo en cuenta que el propio recurrente manifestó que no eran artículos de naturaleza textil.

Al respecto, se estima conforme a Derecho, el proceder de la autoridad responsable, al decretar la adopción de medidas cautelares, respecto de los siguientes artículos: lápices, plumas,

gomas, termos, cuadernos, reglas, sobres, y relojes, porque atendió a lo ordenado por este órgano jurisdiccional electoral federal, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, bajo la clave SUP-REP-196/2015.

En efecto, la Comisión de Quejas y Denuncias se pronunció sobre los referidos productos contenidos en el “Kit Escolar” en el considerando TERCERO del acuerdo impugnado, relativo al “ESTUDIO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES SOLICITADAS”.

En lo que, interesa, determinó que, en apariencia del buen derecho, la entrega de lápices, plumas, termos, cuadernos, sobres, reglas y gomas, por parte del Partido Verde Ecologista de México, resultaba contraria a la normatividad electoral, toda vez que, se trataba de artículos de uso, con el emblema del partido denunciado impreso, así como con la leyenda "sí cumple" y estaban fabricados con materiales diferentes al textil.

En tal sentido, precisó que, dichos artículos debían ser considerados como utilitarios, pues tenían un valor de uso.

Ahora bien, en cuanto al **reloj**, estimó que su distribución no tenía soporte legal, en virtud de que si bien el Partido Verde Ecologista de México había manifestado que se trataba de un producto "textil", el mismo escapaba a la clasificación legal y, por tanto, debía prohibirse su entrega.

Lo anterior, porque consideró que si bien la correa del reloj, estaba fabricada con material textil, lo cierto era que la maquinaria era de un material distinto.

Por tanto, no le asiste la razón al Partido Verde Ecologista de México, toda vez que, con independencia de lo correcto o no de las consideraciones y fundamentos en que sustentó su determinación, la Comisión de Quejas y Denuncias sí atendió a lo ordenado por esta Sala Superior, en el sentido de analizar los artículos en comento, a fin de determinar si éstos resultaban utilitarios y de una naturaleza distinta al material textil.

En este sentido, la determinación de la autoridad responsable al decretar la adopción de medidas cautelares, respecto de: lápices, plumas, termos, cuadernos, sobres, reglas, relojes y gomas, derivó de que bajo la apariencia del buen derecho, los mismos resultaban utilitarios, pero no habían sido elaborados con material textil, consecuentemente, no le asiste la razón al partido político recurrente, pues de lo antes expuesto quedó debidamente acreditado que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral atendió a lo ordenado por esta Sala Superior.

Derivado de lo anterior, esta Sala Superior considera **infundado** el agravio identificado con el numeral **3)**, mediante el cual el Partido Verde Ecologista de México sostiene que los artículos identificados como termo de aluminio, regla de cartón, cuaderno y, sobre reciclado, cumplen con lo dispuesto en el apartado 2, del artículo 209, de la Ley General de Instituciones

y Procedimientos Electorales, porque satisfacen los requisitos legales exigidos, es decir, son reciclables, fabricados con materiales biodegradables, no contienen sustancias tóxicas o nocivas para la salud o el medio ambiente, por lo que, en su opinión, debieron ser considerados como propaganda electoral impresa.

Ello es así, porque el partido político recurrente parte de una premisa equivocada al estimar que en el presente asunto se está ante propaganda impresa y, por tanto debe regirse por el artículo 209, párrafo 2, de la citada Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuando lo cierto es que la controversia versa sobre el otorgamiento o no de medidas cautelares, respecto de artículos utilitarios y de naturaleza distinta a la textil, por lo que la normativa aplicable al caso es la prevista en el párrafo 4, del citado precepto legal.

Por lo expuesto y fundado se

R E S U E L V E:

PRIMERO.- Se **acumula** el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-242/2015**, al diverso **SUP-REP-241/2015.**

En consecuencia, se ordena glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la sentencia a los autos del recurso acumulado.

SEGUNDO.- Se r**evoca** el acuerdo ACQyD-INE-106/2015 dictado el veinticuatro de abril del año en curso, por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PAN/CG/149/PEF/193/2015 y sus acumulados, para el efecto de tener por improcedente la medida cautelar concedida, respecto del producto perteneciente al “Kit Escolar” identificado como mochila, de conformidad con el último considerando de la presente sentencia.

Notifíquese como corresponda.

Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívense los expedientes como asuntos concluidos.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, ante la Subsecretaria General de Acuerdos en Funciones, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA	**MAGISTRADO**
MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA	**FLAVIO GALVÁN RIVERA**
MAGISTRADO	**MAGISTRADO**
MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA	**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS EN FUNCIONES

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO