

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-320/2015.

RECURRENTE: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL.

AUTORIDAD RESPONSABLE: 02
CONSEJO DISTRITAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL EN EL ESTADO
DE NAYARIT.

MAGISTRADO PONENTE:
CONSTANCIO CARRASCO DAZA.

SECRETARIO: JUAN CARLOS LÓPEZ
PENAGOS.

México, Distrito Federal, veinte de mayo de dos mil quince.

VISTOS, para resolver los autos del expediente al rubro citado, relativo al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto por el Partido Acción Nacional, por conducto de quien se ostenta como representante propietaria de ese instituto político ante el Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral en Nayarit, a fin de impugnar el acuerdo AC28/INE/NAY/CD02/13-05-2015, de trece de mayo de dos mil quince, dictado por el Consejo Distrital 02 del Instituto Nacional Electoral en la mencionada entidad federativa, en el que se determinó declarar improcedentes las medidas cautelares solicitadas por el recurrente en contra del Partido Revolucionario Institucional y su candidato a diputado federal por el 02 distrito electoral federal, por presuntas infracciones al artículo 209, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y

Procedimientos Electorales; y,

RESULTANDO

I. Antecedentes. De las constancias del expediente y de lo expuesto por el recurrente, se advierten los datos relevantes siguientes:

1. Presentación de la denuncia. El dos de mayo de dos mil quince, la representante del Partido Acción Nacional ante el 02 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral, presentó escrito de queja, en el cual denunció hechos presuntamente contraventores de la normatividad electoral atribuidos al Partido Revolucionario Institucional y su candidato a diputado federal por el 02 distrito electoral federal, por presuntas infracciones al artículo 209, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el propio ocurso inicial, el denunciante solicitó la adopción de medidas cautelares para el efecto de que se ordenara de inmediato, el retiro de la propaganda colocada por el partido y candidato denunciados.

2. Acuerdo impugnado. El trece de mayo del presente año, el mencionado Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral, dictó el acuerdo identificado con la clave AC28/INE/NAY/CD02/13-05-2015, a través del cual declaró

improcedentes las medidas cautelares solicitadas por el partido denunciante, al tenor de los siguientes puntos resolutivos:

ACUERDO

PRIMERO. Se declaran **IMPROCEDENTES** las medidas cautelares solicitadas por la C. Luz María Pérez Durán, en su carácter de Representante Propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo Distrital 02 del Instituto Nacional Electoral en el estado de Nayarit, en términos de los argumentos vertidos en los Considerandos quinto y sexto.

SEGUNDO. Se instruye a la Secretaría del Consejo Distrital, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendientes a notificar la presente determinación a los integrantes del Consejo Distrital, al denunciante y denunciados. Asimismo, deberá incorporarse al expediente JDP/PE/PAN/JD02/NAY/12/2015, una copia certificada del presente acuerdo.

TERCERO. Infórmese de la aprobación del presente Acuerdo a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral y a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

II. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

1. Interposición del medio de defensa. Inconforme con el acuerdo precisado en el resultando que antecede, mediante escrito presentado el quince de mayo del año en curso, en el 02 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral, el Partido Acción Nacional por conducto de su representante ante dicho consejo, interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

SUP-REP-320/2015

2. Remisión del expediente. Por oficio presentado ante esta Sala Superior el dieciocho de mayo del presente año, el Consejero Presidente del 02 Consejo Distrito Electoral Federal del Instituto Nacional Electoral en Nayarit remitió el expediente integrado con motivo del recurso de revisión interpuesto por el Partido Acción Nacional.

3. Turno de expediente. Mediante el proveído de propia fecha, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación acordó integrar el expediente **SUP-REP-320/2015**, con motivo del citado medio de impugnación, y turnarlo a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Acuerdo que fue cumplimentado, mediante el oficio suscrito por la Secretaria General de Acuerdos de esta Sala Superior.

4. Acuerdo de radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el recurso de revisión en que se actúa, fue radicado en la ponencia del Magistrado Instructor, y admitido a trámite; así también, tomando en consideración que no se encontraba pendiente por 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,

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

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 un acuerdo dictado por un órgano distrital del Instituto Nacional Electoral, en el que se declaró la improcedencia de las medidas cautelares formuladas en el escrito de denuncia que motivó la instauración del procedimiento especial sancionador **JD/PE/PAN/JD02/NAY/12/2015**; cuestión que corresponde conocer a este órgano jurisdiccional federal.

Apoya la consideración anterior, 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

SUP-REP-320/2015

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:

1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en la que se hace constar el nombre del recurrente, el lugar para recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que se atribuyen a la determinación impugnada y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve.

2. Oportunidad. Se estima colmado el requisito en

SUP-REP-320/2015

cuestión, porque de las constancias que obran en autos se advierte, que en sesión extraordinaria de trece de mayo de dos mil quince, se aprobó el proyecto de acuerdo que resolvió respecto de la adopción de las medidas cautelares solicitadas por el Partido Acción Nacional, en el expediente **JD/PE/PAN/JD02/NAY/12/2015**, y la demanda que da origen al recurso de revisión en que se actúa, fue presentada ante el Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral del 02 Distrito Electoral Federal, a las nueve horas con veintidós minutos del quince de mayo del año en curso, esto es, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al conocimiento del acuerdo en cuestión.

Por tanto, se cumple con lo dispuesto en el artículo 109, párrafo 3, parte final, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al instarse la demanda de manera oportuna.

3. Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, toda vez que de conformidad con el artículo 45, párrafo 1, fracción I, aplicable al recurso de revisión en que se actúa, en términos de lo dispuesto por el artículo 110, párrafo 1, ambos preceptos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el aludido medio de impugnación puede ser interpuesto por los partidos políticos a través de sus representantes legítimos y, en la especie, impugna el Partido Acción Nacional, por conducto de Luz María

SUP-REP-320/2015

Pérez Durán, representante propietaria de ese instituto político ante el 02 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral en Nayarit.

Por lo que hace al requisito de personería, esta Sala Superior advierte que Luz María Pérez Durán está facultada para promover en representación del mencionado instituto político, dado que la propia autoridad responsable en su informe circunstanciado le reconoce tal carácter, lo cual resulta suficiente para tenerlo por satisfecho.

4. Interés jurídico. Se advierte que el partido recurrente cuenta con interés jurídico para interponer el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en que se actúa, ya que alega como acto esencialmente controvertido, el acuerdo dictado el trece de mayo de dos mil quince, por el Consejo Distrital del 02 Distrito Electoral del Instituto Nacional Electoral con cabecera en Nayarit, respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares a que hubiere lugar, formulada por el Partido Acción Nacional, dentro del procedimiento especial sancionador **JD/PE/PAN/JD02/NAY/12/2015**.

Dado que en esa resolución se declaró improcedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas en la denuncia de mérito por el ahora partido político recurrente, se hace evidente su interés jurídico para impugnar tal determinación.

5. Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la ley no prevé algún recurso o medio de impugnación que deba ser agotado previamente a la tramitación del presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador para alcanzar su respectiva pretensión.

En consecuencia, al haberse cumplido los requisitos de procedencia del presente medio de impugnación, y no advertirse oficiosamente la actualización de alguna causa que motive su desechamiento, lo conducente es estudiar el fondo de la controversia planteada.

TERCERO. Síntesis de agravios. De la lectura del escrito de demanda que dio origen al presente recurso se advierte que como concepto de agravios el recurrente aduce, sustancialmente que:

a) El Consejo Distrital responsable, actuó de manera incorrecta al no motivar debidamente el acuerdo impugnado, ya que sólo se concretó a manifestar que los hechos denunciados eran actos consumados, irreparables y futuros de realización incierta, sin embargo, no realizó un razonamiento lógico-jurídico del porqué de su dicho, transgrediendo con ello de manera flagrante los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto refiere que el Partido Revolucionario

SUP-REP-320/2015

Institucional y su candidato a Diputado Federal por el 02 Distrito Electoral en el Estado de Nayarit, al colocar propaganda electoral impresa que no contiene el símbolo internacional del material reciclable, transgrede lo dispuesto en el artículo 209, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el Acuerdo INE/CG48/2015 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Por tanto, en su concepto, los actos denunciados no pueden refutarse como consumados, irreparables y futuros de realización incierta, ya que al permitir que siga colocada la propaganda denunciada conculca los principios constitucionales en materia electoral, en consecuencia, la autoridad responsable debió haber otorgado las medidas cautelares solicitadas.

b) La autoridad responsable cita el artículo 39, numeral 1, fracción III del Reglamento de Denuncias del Instituto Nacional Electoral, el cual no resulta aplicable para decretar la improcedencia de las medidas cautelares;

CUARTO. Naturaleza de las medidas cautelares y marco normativo de la propaganda cuya distribución se pretende suspender. En el presente apartado se considera conveniente hacer una breve referencia a la naturaleza de las medidas cautelares y el marco normativo de la propaganda.

Naturaleza de las medidas cautelares.

SUP-REP-320/2015

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

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

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

SUP-REP-320/2015

Este criterio ha sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J.21/98, de rubro: **“MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA”**.¹

Además, de conformidad con la jurisprudencia citada, 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 (*fumus boni iuris*) y,

b. El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama (*periculum in mora*).

¹ Publicada en la página 18, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Noven Época, Tomo VII, marzo de 1998.

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 sería sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable.

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

SUP-REP-320/2015

requisitos obliga indefectiblemente a que la autoridad responsable realice una evaluación preliminar del caso concreto -aun cuando no sea completa- en torno a las respectivas posiciones enfrentadas, a fin de determinar si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares.

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

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

* Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende;

SUP-REP-320/2015

* Justificar el temor fundado de que ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia;

* Ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adopte.

* 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.

Sólo de esta 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.

Marco normativo de la propaganda.

El artículo 41, párrafo segundo, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga la calidad de entidades de interés público a los partidos políticos y remite a la legislación secundaria la determinación de las reglas de su injerencia en los procesos electorales.

SUP-REP-320/2015

Por su parte, la Base II, del referido artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que al caso interesa establece, entre otras cuestiones, que la ley señalará las reglas a que se sujetarán las campañas electorales de los partidos políticos.

Sobre lo referido, cabe señalar que esta Sala Superior ha sostenido que la clasificación de propaganda, política o electoral, que emiten los partidos políticos, está vinculada con el tipo de actividades que llevan a cabo; esto es, las actividades políticas permanentes o las actividades político electorales.

Por actividades políticas permanentes debe entenderse aquéllas tendentes a promover la participación del pueblo en la vida democrática del país y contribuir a la integración de la representación nacional, además las actividades encaminadas a incrementar constantemente el número de sus afiliados, a sostener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios, a la divulgación de su ideología y plataforma política.

Estas actividades no se pueden limitar exclusivamente a los periodos de elecciones, por la finalidad que persiguen, siendo evidente que de ser así, restaría materia a la contienda electoral, en tanto que los ciudadanos no tendrían conocimiento de los objetivos y programas de acción de los

partidos políticos intervinientes, que como ya se razonó, deben ser difundidos de manera permanente.

Por lo que hace a las actividades político-electorales que se desarrollan durante los procesos comiciales, cabe precisar que éstas tienen como marco referencial, el que los partidos políticos como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen.

Para el logro de ello, los partidos políticos tienen que realizar una serie de actos que van desde la selección de las personas que serán postuladas a un cargo de elección popular, hasta la realización de actos tendentes a obtener el triunfo en la elección respectiva, los que pueden identificarse como inherentes a los procesos electorales.

Cabe tener presente que el numeral 242, párrafos 1, 2, 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, puntualiza que la campaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

Los actos de campaña son las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al

electorado para promover sus candidaturas.

A su vez, la **propaganda electoral** es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña deben propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

Lo que precede, denota que la propaganda electoral está específicamente enfocada a la etapa de campañas y que es mediante ésta, que los partidos políticos dan a conocer sus candidatos ante la ciudadanía.

A través de ella, los ciudadanos se mantienen informados respecto de las opciones de los partidos políticos, de su plataforma electoral, como de las propuestas de gobierno que sustenten, con miras a obtener el triunfo en el cargo de elección popular por el cual compitan.

SUP-REP-320/2015

A diferencia de la propaganda electoral, la propaganda política no tiene temporalidad específica, por cuanto versa, sobre la presentación de la ideología, programa o plataforma política que detente un partido político en general, o bien, la invitación que hagan a los ciudadanos a formar parte de éste, salvo la que se difunda durante los periodos de campaña.

En las relatadas condiciones, en términos generales, puede decirse que la propaganda política se transmite con el objeto de divulgar contenidos de carácter ideológico, mientras la propaganda electoral está íntimamente ligada a los postulados y campaña política de los respectivos partidos y candidatos que compiten en los procesos comiciales para aspirar al poder o posicionarse en las preferencias ciudadanas.

Respecto a la propaganda electoral, debe tenerse en cuenta que el numeral 209, apartado 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que:

*** Toda propaganda electoral impresa deberá ser reciclable, fabricada con materiales biodegradables que no contengan sustancias tóxicas o nocivas para la salud o el medio ambiente.**

QUINTO. Estudio de fondo. La pretensión del instituto político actor consiste en que se revoque la determinación impugnada, a fin de que se retire la propaganda colocada por el

SUP-REP-320/2015

Partido Revolucionario Institucional y su candidato a Diputado Federal por el 02 Distrito Electoral en el Estado de Nayarit.

Sustenta su causa de pedir, en que la autoridad responsable, a pesar de tener por acreditada la existencia de la propaganda electoral, en contravención a lo dispuesto por el artículo 209, numeral 2 párrafo, indebidamente negó la adopción de las medidas cautelares solicitadas.

A juicio de esta Sala Superior resulta sustancialmente **fundado y suficiente para revocar** el acuerdo impugnado el motivo de disenso identificado en el inciso **a)** en el cual el instituto político recurrente aduce que:

El Consejo Distrital responsable, actuó de manera incorrecta al no motivar debidamente el acuerdo impugnado, ya que sólo se concretó a manifestar que los hechos denunciados eran actos consumados, irreparables y futuros de realización incierta; sin embargo, se eximió de efectuar razonamientos lógico-jurídicos del porqué de su determinación, transgrediendo con ello de manera flagrante los artículos 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, refiere que el Partido Revolucionario Institucional y su candidato a Diputado Federal por el 02 Distrito Electoral en el Estado de Nayarit, al colocar propaganda

SUP-REP-320/2015

electoral impresa que no contiene el símbolo internacional del material reciclable, transgrede lo dispuesto en el artículo 209, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el Acuerdo INE/CG48/2015 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Por tanto, en su concepto, los actos denunciados no pueden refutarse como consumados, irreparables y futuros de realización incierta, ya que al permitir que siga colocada la propaganda denunciada conculca los principios constitucionales en materia electoral, en consecuencia, la autoridad responsable debió haber otorgado las medidas cautelares solicitadas.

En primer término, es necesario precisar que este órgano jurisdiccional electoral federal, en forma reiterada ha considerado que la fundamentación y motivación que debe contener los actos de autoridad que causen molestias, se debe hacer conforme lo prevé el artículo 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es, conforme con el mencionado precepto, los actos o resoluciones deben ser emitidos por autoridad competente, así como estar debidamente fundados y motivados; es decir, el mandato constitucional impone a la autoridad emisora de un acto, la obligación de expresar las normas que sustentan su actuación, además de exponer con claridad y precisión las consideraciones que le permiten tomar las medidas adoptadas,

SUP-REP-320/2015

estableciendo su vinculación y adecuación con los preceptos legales aplicables al caso concreto, es decir, que se configuren las hipótesis normativas.

Así, mientras que la falta de fundamentación y motivación significa la carencia o ausencia de tales requisitos; la indebida o incorrecta fundamentación y motivación entraña la presencia de ambos requisitos constitucionales, pero con un desajuste entre la aplicación de normas y los razonamientos formulados por la autoridad con el caso concreto.

La diferencia apuntada permite advertir que en el primer supuesto se trata de una violación formal, dado que el acto de autoridad carece de elementos requeridos por la norma constitucional; y en el segundo caso, consiste en una violación material o de fondo porque se ha cumplido con la forma mediante la expresión de fundamentos y motivos, pero unos o los otros son incorrectos.

Ahora bien, la indebida fundamentación y motivación de un acto de autoridad, se advierte cuando en éste se invoca un precepto legal, pero no resulta aplicable al caso por diversas características del mismo, que impiden su adecuación a la hipótesis normativa.

Respecto a la indebida motivación, ésta se actualiza cuando sí se indican las razones que tiene en consideración la

autoridad para emitir el acto, pero éstas no encuadran en completa disonancia con el contenido de la norma legal que se aplica al caso concreto.

Precisado lo anterior, se tiene en cuenta que el Consejo responsable, al declarar improcedente la solicitud de medidas cautelares de mérito sostuvo básicamente lo siguiente:

“ ...

SEXTO. ESTUDIO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.

Por lo que derivado de un análisis armónico a las constancias procesales integradoras del procedimiento especial, los elementos probatorios que posee esta autoridad administrativa electoral, en razón de los hechos denunciados por la quejosa, no es posible determinar un “hecho continuo”, es decir de “un comportamiento que se desarrolla como tal en el tiempo con un carácter de permanencia”, razón por la cual la autoridad está imposibilitada para determinar el cese de la conducta denunciada, con independencia del bien jurídico que se pretende tutelar. Ahora bien, debe precisarse que la presente determinación no prejuzga respecto de la comisión o no infracciones denunciadas, toda vez que al momento de practicar la diligencia de investigación dictada mediante acuerdo de radicación contenida en el ACTACIRC031/CD02/NAY/04-05-15, solamente es posible determinar la existencia del hecho de colocación de propaganda, el día cuatro de mayo de dos mil quince, mas no así de los probables sujetos infractores, ni la continuidad del acto denunciado.

Continuando con el análisis para la determinación de las medidas cautelares se tiene que el artículo 38 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se establece que para:

4. La solicitud de adopción de medidas cautelares deberá cumplir con los siguientes requisitos:

I. Presentarse por escrito ante la Unidad Técnica y estar relacionada con una queja o denuncia;

II. Precisar el acto o hecho que constituya la infracción denunciada y de la cual se pretenda hacer cesar, y

III. Identificar el daño cuya irreparabilidad se pretenda evitar.

5. (sic) Cuando las solicitudes sean presentadas ante los órganos desconcentrados y la materia de la petición verse sobre la presunta colocación de propaganda fija a través de pintas de bardas, espectaculares así como cualquier otra diferente a radio y televisión el órgano desconcentrado correspondiente determinara la investigación conducente sobre la petición de mérito, o conforme a lo dispuesto en el artículo 250, párrafo 3, de la Ley General.

El artículo 250 de la Ley General en la materia, establece:

“Los consejos locales y distritales, dentro del ámbito de su competencia, harán cumplir estas disposiciones y adoptaran las medidas a que hubiere lugar con el fin de asegurar a partidos y candidatos el pleno ejercicio de sus derechos y garantizar el cumplimiento de sus obligaciones en la materia”.

El Reglamento de quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, establece lo siguiente:

Artículo 39.

De la notoria improcedencia

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

I. La solicitud no se formule conforme a lo señalado en el párrafo 4 del artículo anterior;

II. De la investigación preliminar realizada no se deriven elementos de los que pueda inferirse siquiera indiciariamente, la probable comisión de los hechos e infracciones denunciadas que hagan necesaria la adopción de una medida cautelar;

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

IV. Cuando ya exista pronunciamiento de la Comisión respecto de la propaganda materia de la solicitud.

Lo anterior, en relación a la solicitud de adopción de medidas cautelares solicitadas en su punto quinto del escrito de denuncia, esta autoridad electoral, con relación a la “ratione temporis” y los elementos con los que cuenta, advierte la

SUP-REP-320/2015

existencia de actos consumados, irreparables y futuros de realización incierta.

En cuanto al punto sexto del escrito de denuncia, esta autoridad administrativa electoral no posee los elementos suficientes para determinar su acreditación, lo que debe atenderse en la etapa del procedimiento respectivo, a través de la presentación de pruebas pertinentes que ofrezcan las partes y que serán remitidas con el expediente a la autoridad resolutora.

Ahora bien debe de precisarse que lo anterior no prejuzga respecto de la comisión o no de las infracciones denunciadas. Sirve como sustento a lo anteriormente señalado lo siguiente: Jurisprudencia 16/2009.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL CESE DE LA CONDUCTA INVESTIGADA NO LO DEJA SIN MATERIA NI LO DA POR CONCLUIDO.

(Se transcribe).

En consecuencia, con fundamento en el artículo 41, Base III, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 74, incisos a), c) y j); 459, párrafo 2 y 474, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 38, párrafo 3, 39 y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, el Consejo Distrital 02 del Instituto Nacional Electoral en el estado de Nayarit, emite el siguiente acuerdo:

ACUERDO

PRIMERO. Se declaran **IMPROCEDENTES** las medidas cautelares solicitadas por la C. Luz María Pérez Durán, en su carácter de Representante Propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo Distrital 02 del Instituto Nacional Electoral en el estado de Nayarit, en términos de los argumentos vertidos en los Considerandos quinto y sexto.

SEGUNDO. Se instruye a la Secretaría del Consejo Distrital, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendientes a notificar la presente determinación a los integrantes del Consejo Distrital, al denunciante y denunciados. Asimismo, deberá incorporarse al expediente JDP/PE/PAN/JD02/NAY/12/2015, una copia certificada del presente acuerdo.

TERCERO. Infórmese de la aprobación del presente Acuerdo a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral y a la Sala Regional

SUP-REP-320/2015

Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

...”

De lo anterior, se desprende básicamente que el Consejo responsable decreto la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas bajo dos argumentos:

a) La existencia de actos consumados, irreparables y futuros de realización incierta, y

b) Esta autoridad administrativa electoral no posee los elementos suficientes para determinar su acreditación, lo que debe atenderse en la etapa del procedimiento respectivo, a través de la presentación de pruebas pertinentes que ofrezcan las partes.

Por su parte, el partido político inconforme, controvierte tal proceder y afirma que el actuar de la responsable es incorrecto, ya que no motivó debidamente el acuerdo impugnado, porque en su escrito de queja sí precisó los hechos que constituyen la infracción denunciada y de la cual se pretende hacer cesar, así como el daño cuya irreparabilidad se intenta evitar, además, anexó diversas pruebas (fotografías) para sustentar su dicho y, expresó las circunstancias de modo, tiempo y lugar.

En efecto, el Partido Acción Nacional presentó queja a

SUP-REP-320/2015

través de la cual denunció hechos que atribuye a Gianni Raúl Ramírez Ocampo, candidato a diputado federal por el distrito 02, en el estado de Nayarit y al Partido Revolucionario Institucional.

Cierto, según se advierte del escrito de la queja presentada ante el Consejo Distrital, la cual obra en autos del expediente principal del recurso de mérito, que el actor sostuvo que el primero de mayo del presente año, en un recorrido realizado por la Ciudad de Tepic, Nayarit, pudo constatar la fijación de propaganda electoral de Gianni Raúl Ramírez Ocampo, candidato a diputado federal por el distrito 02, en el estado de Nayarit, postulado por el Partido Revolucionario Institucional, que no cumplía con los lineamientos establecidos por la norma comicial en los siguientes lugares:

1. Salida a Guadalajara, Jalisco en el entronque con el crucero Camíchin de Jauja, Nayarit (presentado dos fotografías);

2. Avenida Insurgentes en el crucero a la salida a Mazatlán, Sinaloa; referencia a un lado de la fábrica de hielos el "Perico" (presentado dos fotografías);

3. Boulevard Tepic-Xalisco esquina con calle Brasil de norte a sur, en la colonia Frenos, en la ciudad de Tepic, Nayarit (presentado una fotografía);

4. En avenida México esquina con calle del Clavel, en la Colonia Jardines del Valle, Sector Tecnológico, de sur a norte en la ciudad de Tepic, Nayarit (presentado dos fotografías).

Al respecto, adujo que la propaganda denunciada conculcaba lo establecido por el artículo 209, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el Acuerdo INE/CG/48/2015.

Lo anterior, ya que en su concepto de la propaganda electoral que se denunciaba se desprendía de manera clara que no contaba con el símbolo internacional del material reciclable, así como los símbolos a que hace alusión la Norma Mexicana NMX-E-232-CNCP-2011, referente a la industria del Plástico-Reciclado- Símbolos de identificación de Plásticos.

En consonancia con lo anterior, el instituto político promovente solicitó a la autoridad responsable ordenara el retiro de toda propaganda electoral que el Partido Revolucionario Institucional y su candidato a diputado federal por el distrito 02 Gianni Raúl Ramírez Ocampo, habían colocado y fijado en contravención a lo dispuesto por el artículo 209, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistentes en la colocación de espectaculares, elaborados de material no reciclable.

SUP-REP-320/2015

Por tanto, solicito que el Consejo Distrital responsable dictara las medidas cautelares necesarias para evitar daños de imposible reparación que podrían generar los hechos denunciados, mismos que en su opinión vulneran el principio de equidad electoral.

En atención a ello, la autoridad responsable recibió la queja mencionada, ordenó su radicación así como que en ejercicio de su facultad investigadora se llevaran a cabo las diligencias preliminares correspondientes.

Así, el tres de mayo siguiente el Auxiliar Jurídico de la 02 Junta Distrital del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Nayarit, acudió a verificar los presuntos hechos sobre los cuales versaba la queja entre ellos; a) Salida a Guadalajara, Jalisco en el entronque con el cruce Camíchin de Jauja, Nayarit; b) Avenida Insurgentes en el cruce a la salida a Mazatlán, Sinaloa; c) Boulevard Tepic-Xalisco esquina con Calle Brasil de norte a sur, en la Colonia Frenos, en la ciudad de Tepic, Nayarit; y d) En Avenida México esquina con calle del Clavel, en la Colonia Jardines del Valle, Sector Tecnológico, de sur a norte en la ciudad de Tepic, Nayarit.

Finalmente, el trece de mayo del año en curso, en sesión extraordinaria la autoridad responsable emitió el acuerdo conforme el cual declaró la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas.

Ahora bien, lo **fundado** del agravio deviene porque conforme a lo expuesto, el denunciante al presentar su queja precisó el acto o hecho que constituye la infracción denunciada, la cual se pretendía hacer cesar, e identificó el daño cuya irreparabilidad se intenta evitar, para lo cual, anexó los medios probatorios que estimó pertinentes para soportar sus afirmaciones.

De ese modo, el actor en su escrito de queja medularmente sustentó que los hechos denunciados se relacionan con la colocación de espectaculares a favor del Partido Revolucionario Institucional y su candidato a diputado federal por el distrito 02 Gianni Raúl Ramírez Ocampo, en la medida que hizo una narrativa de los hechos.

Asimismo, cabe destacar que el recurrente expresamente adujo que la propaganda era de un material que no está permitido por el artículo 209, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al dejarse de confeccionar con material reciclable, fabricadas con materiales biodegradables) o bien, elaborado con material textil, incluso aportó las pruebas que tenía a su alcance, consistentes en diversas fotografías, pretendiendo evidenciar de esta manera las circunstancias de tiempo, modo y lugar.

Tal circunstancia fue corroborada por el propio Consejo

responsable ya que en la foja once del acuerdo impugnado, específicamente, en el segundo párrafo sostuvo:

“

*Es así que con base en la información recabada a través de las diligencias de investigación preliminar, esta autoridad concluye que mediante la verificación de los hechos realizada por el Vocal Secretario y Auxiliar Jurídico de la 02 Junta Distrital Ejecutiva, en los domicilios señalados por la denunciante, y de la que se levantó acta circunstanciada, en la que se consigna que se pudo constatar la colocación de los espectaculares en los domicilios ya señalados; y de la descripción de los mismos, **se desprende que no fueron colocados los distintivos de reciclamiento correspondientes, de conformidad con la normativa ya señalada.** Así mismo, quedó fehacientemente constatado **que se trata de propaganda electoral que campaña** colocada por el C. Gianni Raúl Ramírez Ocampo, en su carácter de candidato a Diputado Federal por el 02 Distrito Federal en el estado de Nayarit, por el Partido Revolucionario Institucional”.*

Conforme a lo anterior, se considera que el Consejo responsable se apartó de la regularidad del orden jurídico al decretar la **improcedencia** de las medidas cautelares solicitadas, porque en el acuerdo que emitió lejos de motivar conforme a Derecho el porqué de la citada improcedencia, se limitó a argumentar que los hechos denunciados eran actos consumados, irreparables y futuros de realización incierta y, que no contaba con elementos suficientes para la respectiva acreditación.

Lo anterior, aun cuando a foja once del acuerdo impugnado, la autoridad responsable sostuvo que estaba encontrada acreditada la colocación y la transgresión a la normativa electoral alegada, tal como quedó asentado en

párrafos precedentes.

Ello hace evidente que la autoridad responsable indebidamente dejó de tomar en cuenta los argumentos expresamente indicados por el partido político denunciante, así como los elementos de prueba que ofreció y aportó el recurrente para acreditar los extremos de su pretensión.

Las razones que anteceden revelan la violación al artículo 16, de la Constitución General de la República, que hace valer el partido recurrente.

En este orden de ideas, al resultar **fundado** el concepto de agravio, lo procedente es **revocar** el acuerdo controvertido.

La revocación que antecede, si bien en principio daría lugar a devolver el asunto a la autoridad responsable para que se pronunciara nuevamente; sin embargo, atendiendo a la naturaleza de las medidas cautelares y a lo avanzado de la etapa de campaña del procedimiento electoral federal, la Sala Superior procederá a realizar su examen en plenitud de jurisdicción.

Conforme a lo expuesto a lo largo de la presente resolución y tomando en cuenta los hechos narrados en el escrito de la queja administrativa, así como las pruebas aportadas por el partido denunciante y las allegadas al

SUP-REP-320/2015

expediente por la autoridad electoral administrativa distrital, este órgano jurisdiccional concluye que el Consejo responsable estaba en condiciones de adoptar las medidas cautelares que le fueron solicitadas.

Esto se sostiene, porque bajo un examen preliminar y en apariencia del buen derecho, existen elementos para sustentar, en principio, que los espectaculares no fueron fabricados con material reciclable o biodegradable, en tanto, se omite incorporar los símbolos a los que hace alusión la Norma Mexicana NMX-E-232-CNCP-2011, tal y como alega el recurrente, como se expone a continuación.

En principio, conviene traer a cuenta, que en nuestro país el Derecho al Medio Ambiente se incluyó por primera vez en el artículo 4º, de la Carta Magna, cuyo tenor era el siguiente: *“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.”*

Posteriormente, el ocho de febrero de dos mil doce, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto por el que se reformó el párrafo quinto y se adicionó un párrafo sexto al artículo 4º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo lo siguiente:

“[...]”

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará

SUP-REP-320/2015

responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

[...]"

Por otro lado, resulta atinente precisar que en el Derecho Convencional existen normas protectoras del medio ambiente como se alude enseguida.

La *Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono*, aprobada el veintidós de marzo de mil novecientos ochenta y cinco, la cual entró en vigor el veintidós de septiembre de mil novecientos ochenta y ocho, entre otras cuestiones, obliga a las Partes a adoptar las medidas legislativas o administrativas adecuadas y cooperar en la coordinación de las políticas apropiadas para controlar, limitar, reducir o prevenir las acciones humanas bajo su jurisdicción o control que perjudiquen el medio ambiente.

Cabe destacar que la Convención citada fue el primer Convenio en alcanzar ratificación universal y, por sus objetivos, consistentes en alentar a las Partes a promover cooperación a través de observaciones sistemáticas, investigaciones e intercambio de información

sobre el impacto de las actividades humanas en la capa de ozono y para adoptar las medidas legislativas o administrativas en contra de actividades que puedan producir efectos adversos al medio ambiente, se erige en la actualidad como un Convenio Marco para la protección del planeta.

Las normas citadas son concordantes con la *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo* de mil novecientos noventa y dos, que reafirmó la *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, aprobada en Estocolmo el dieciséis de junio de mil novecientos setenta y dos, conforme al cual, en su principio 11, se establece: “*Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican...*”

Por su parte, el principio 15 señala que “*Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.*”

Las normas transcritas contienen el principio o

criterio de precaución en el Derecho Internacional Ambiental, enunciada por vez primera en la Carta Mundial de la Naturaleza (Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas de mil novecientos ochenta y dos), el cual presupone la identificación de una situación de peligro (derivada de una actividad) de daño irreversible al ambiente, por lo que los Estados deben tomar medidas para evitar el mencionado riesgo de daño, o bien, reducir el daño potencial al medio ambiente.

Asimismo, el Derecho al Medio Ambiente ha recibido especial trato en el Derecho Interamericano, ya que en el artículo 11, del Protocolo de San Salvador de mil novecientos ochenta y ocho (que es un Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos), instrumento internacional vinculante para México, se estableció que toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y contar con servicios públicos básicos y que los Estados Parte promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

En consonancia con la Ley Fundamental y el Derecho Convencional, el Estado Mexicano ha emitido diversos acuerdos en los que se establecen normas protectoras del medio ambiente, como son las que buscan regular los bienes manufacturados con plástico.

En efecto, en la Declaratoria de vigencia de la

SUP-REP-320/2015

Norma Mexicana NMX-E-232-CNCP-2011, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de septiembre de dos mil once, se establece y describen los símbolos de identificación que deben tener los productos fabricados de plástico en cuanto al tipo de material, con la finalidad de facilitar su selección, separación, acopio, recolección, reciclado y/o reaprovechamiento.

Además la precitada Declaratoria estableció en forma enfática que resultaba aplicable a todos aquellos productos fabricados de plástico, comercializados en el territorio nacional, quedando excluidos aquellos artículos que por su tamaño no sea factible incluir el símbolo que identifique al material de manera legible, así como aquellos productos que sean reprocesados por el fabricante (reciclaje post-industrial)

Conviene puntualizar que de conformidad con la Declaratoria de vigencia de la Norma Mexicana NMX-E-232-CNCP-2011, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de febrero de dos mil quince, ésta se sustituyó por la NMX-E-232-CNCP-2014, la cual tiene por objetivo establecer y describir los símbolos de identificación que debe tener los productos fabricados de plástico en cuanto al tipo de material que se utiliza, con la finalidad de facilitar su selección, separación, acopio recolección, reciclado y/o reaprovechamiento.

Asimismo, tiene por ámbito de aplicación a todos

SUP-REP-320/2015

aquellos productos fabricados de plástico, comercializados en el territorio nacional, excluyéndose sólo a los artículos que por su tamaño no sea factible incluir el símbolo que identifique el material de manera legible, como también, aquellos productos que sean reprocesados por el fabricante (reciclaje post-industrial).

Como se observa, si bien la Norma Mexicana NMX-E-232-CNCP-2011 fue sustituida por la NMX-E-232-CNCP-2014, de su contenido se aprecia que en esencia sigue vigente a partir de la nueva Declaratoria.

Ahora, el artículo 209, apartado 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que **toda propaganda electoral impresa deberá ser reciclable, fabricada con materiales biodegradables que no contengan sustancias tóxicas o nocivas para la salud o el medio ambiente.**

En relación con lo anterior, el veintiocho de enero de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobó el Acuerdo INE/CG48/2015, "PARA NORMAR EL USO DE MATERIALES EN LA PROPAGANDA ELECTORAL IMPRESA DURANTE LAS PRECampañas Y Campañas Electorales PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2015", el cual en los puntos primero y sexto dispone lo siguiente:

"Primero. Toda propaganda electoral impresa que se utilice

SUP-REP-320/2015

durante las precampañas y campañas electorales del Proceso Electoral Federal 2014-2015, deberá elaborarse con material reciclable y biodegradable que no contenga sustancias tóxicas o nocivas para la salud o el medio ambiente, como el papel y cartón, plásticos biodegradables y tintas base de agua o biodegradables.

[...]

Sexto. Los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes registrados deberán colocar en su propaganda electoral impresa en plástico el símbolo internacional del material reciclable, así como los símbolos a los que hace alusión la Norma Mexicana NMX-E-232-CNCP-2011, referente a la industria del Plástico-Reciclado-Símbolos de identificación de Plásticos, con el objeto de que al terminar el Proceso Electoral Federal se facilite la identificación y clasificación para el reciclado de la propaganda electoral, mismos que se adjuntan como anexo 1 y que forman parte integrante del presente Acuerdo.

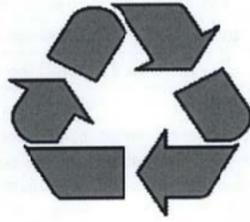
En anexo 1, es del tenor siguiente:

ANEXO 1

IDENTIFICACIÓN DE LOS PLÁSTICOS

Norma Mexicana NMX-E-232-CNCP-2011 establece y describe los símbolos de identificación que deben tener los productos fabricados de plástico, en cuanto al tipo de material se refiere, con la finalidad de facilitar su selección, separación, acopio, recolección, reciclado y/o reaprovechamiento. El símbolo se compone por tres flechas que forman un triángulo, con un número en el centro y abreviatura en la base.

Símbolo Internacional del Reciclaje



Formas de identificación de los Plásticos



La identificación del tipo de plástico de los productos se realiza de acuerdo a la siguiente tabla.

Clasificación de tipos de plásticos

Número de identificación	Abreviatura	Nombre
1	PET o PETE	Poli(etilen tereftalato)
2	PEAD o HDPE	Poli(etileno de alta densidad)
3	PVCoV	Poli(cloruro de vinilo)
4	PEBDoLDPE	Poli(etileno de baja densidad)
5	PP	Polipropileno
6	PS	Poli(estireno)
7	Cuando se encuentren identificados el o los materiales que constituyen el producto, se debe indicar la o las abreviaturas de éstos de acuerdo a la NMX-E-057-CNCP (Véase 2 Referencias), en caso contrario se deberá indicar la leyenda "OTROS".	

MATERIALES BIODEGRADABLES

BIODEGRADABILIDAD

Se dice que un producto es biodegradable al que está bajo determinadas condiciones y ciertos microorganismos lo descomponen en agua, CO₂ y lo que se conoce como biomasa.

SUP-REP-320/2015

Algunos plásticos tienen esta característica; sin embargo, los plásticos convencionales suelen permanecer por muchos años en el ambiente.

En ese orden de ideas la biodegradabilidad es una propiedad del material que depende en gran medida de las circunstancias del medio biológico. Los plásticos biodegradables se incorporan al ambiente en periodos de tiempo reducidos. En la siguiente tabla se pueden apreciar ambos casos.

PROCESO DE DEGRADACIÓN					
Medio	Plásticos		BIODEGRADABLES		
	Poliétileno	Unicel	Bambú y Caña de Azúcar	Fécula de maíz	Polímero de Maíz
Relleño Sanitario	500 años	1000 años	70 días	110 días	180 días
Mares, Ríos y Océanos	400 años	800 años	60 días	90 días	160 días
Tierra	600 años	1400 años	75 días	120 días	200 días
Después de este tiempo de degradación las moléculas permanecen suspendidas ajenas al medio.			Las moléculas logran biodegradarse incorporándose a los ciclos naturales como composta y alimento de peces.		

PELÍCULAS BIODEGRADABLES

Actualmente existen varias películas que cumplen con éstas normas y que se comercializan como biodegradables, hechas a partir de celulosa, almidones de maíz o ácido poliacrílico.

La desintegración de estos productos generalmente se lleva a cabo en instalaciones especiales y bajo controles de humedad, temperatura y tiempo predeterminados, para evaluar bajo qué condiciones la película es desintegrada por los microorganismos.

Se dice que un producto es compostable (se transforma en composta) si cumple con una serie de normas específicas como la DIN EN 13432 en Europa o la ASTM D6400 en Estados Unidos. Se especifica que además de ser biodegradables deben de cumplir otros requisitos de desintegración como son los residuos que dejan, los cuales se deben evaluar para no

caer en otros problemas de contaminación, independientemente de la desintegración del producto.

De las películas biodegradables se deben evaluar también las tintas, que tienen que desintegrarse a la par para que en conjunto se consideren dentro de la norma, la cual se describe más adelante.

PLÁSTICOS BIODEGRADABLES

Para efecto del uso de plásticos, es importante señalar que existen dos grupos de ellos:

El primero formado por “Termoplásticos”, los cuales son reciclables, es decir, a temperatura ambiente se deforman y se derriten cuando son calentados, y se endurecen en un estado vítreo cuando son suficientemente enfriados. Sus propiedades físicas disminuyen gradualmente si se funden varias veces. Los más usados son: el polietileno (PE), el polipropileno (PP), el poliestireno (PS), el metacrilato (PMMA), el policloruro de vinilo (PVC) y el politereftalato de etileno (PET), entre otros.

El otro grupo son los “Termoestables” o “Termofijos”, en los que su forma después de enfriarse no cambia. Se diferencian porque éstos no se funden al elevarlos a altas temperaturas, sino que se queman, y por lo tanto no pueden ser reciclados. Estas resinas están orientadas a las industrias del adhesivo, pinturas y recubrimientos, entre otros. Los más comunes son la baquelita de los enchufes, poliuretanos y silicones.

Con respecto a los plásticos biodegradables éstos se forman mediante la utilización de distintos materiales naturales y, como sucede con el papel y cartón, por la acción de microorganismos, se pueden reciclar en el medio ambiente, mediante su descomposición en sustancias sencillas, para ser utilizadas por otros seres vivos. El más conocido es el plástico poliláctico (PLA), también perteneciente al grupo “Termoplástico”.

A plásticos convencionales “Termoplásticos” como el polietileno (PE) y polipropileno (PP), se les pueden incorporar aditivos que, en condiciones ambientales apropiadas, facilitan su oxidación y posterior acción de microorganismos que los degradan, para que se integren al medio ambiente.

En ese sentido los plásticos biodegradables requieren de condiciones especiales para biodegradarse correctamente (microorganismos, temperatura y humedad), pero debe evitarse que se entierren, porque durante su biodegradación producen CO₂ factor determinante en el efecto invernadero.

Es importante subrayar que los plásticos biodegradables no están fabricados necesariamente con biomateriales (plantas). Muchos plásticos biodegradables están fabricados a partir del petróleo igual que los plásticos convencionales.

TINTAS BASE AGUA Y BIODEGRADABLES

Las tintas impresas en las películas plásticas, de papel y cartón deben someterse al escrutinio de las normas de seguridad, así como las resinas y aditivos empleados en su fabricación, que antes de pasar a la biodegradabilidad, deben de cumplir con los requisitos de impresión y resistencias funcionales para las que fueron diseñadas.

Algunas de las reglas que deben cumplir los componentes de las tintas son: no ser tóxicos, que no dejen residuos metálicos, no sólo los tradicionales que señala la norma (como el plomo, mercurio, cadmio y cromo) sino también el zinc, cobre, molibdeno, selenio, níquel, arsénico y flúor, éstos últimos aunque no son metales también están restringidos para dejar residuos en el subsuelo.

Las tintas acuosas tienen el agua como base y son una opción favorable para el medio ambiente ya que, aparte de ser reciclables, no emiten gases ni compuestos orgánicos volátiles y están formuladas para ser usadas sobre una amplia variedad de aplicaciones y de velocidades de impresión.

Para la impresión de la propaganda electoral se pueden usar tintas base agua, cuyos beneficios son los siguientes:

- Los colores que se logran son más limpios e intensos.
- Son amigables con el ambiente.
- Los estampados son libres de componentes contaminantes.
- Se pueden imprimir bajo diferentes métodos de impresión.
- Cumplen con las normativas ecológicas internacionales para colocar prendas en el mercado internacional.

También, existen tintas biodegradables consideradas como alternativas, ya que están formuladas a base de aceites y materias primas vegetales regenerativas como la soya, ricino y linaza; para dar como resultado tintas universales de gran absorción y fácil reciclaje, con un acabado de colores más brillantes y nítidos, que produce una emisión menor de gases nocivos y pocos compuestos orgánicos volátiles, al contar con una fuente renovable como el aceite y no como el petróleo. Más concretamente son tintas mucho menos contaminantes que otras tintas tradicionales.

En la actualidad las empresas de impresión adaptan sus procesos productivos para que supongan el mínimo impacto

SUP-REP-320/2015

ambiental (normalmente en forma de menos residuos) al mismo tiempo que alcanzan la mayor eficiencia posible en el uso de agua y energía.

RECICLABILIDAD

Por otra parte, hay algunas tendencias de los desechos plásticos que habrá que considerar en su reciclamiento, éstas están orientadas a:

- *Reducir*: consiste en utilizar la menor cantidad posible de materiales que se vayan a desechar. Con este propósito se han desarrollado plásticos más resistentes, aditivos y procesos que permiten fabricar productos más ligeros, de menor espesor y diseño ergonómico.
- *Reutilizar*: para aprovechar al máximo la vida útil de los productos a través de sistemas de retornabilidad, como el caso de botellas para bebidas gaseosas cajas donde se transportan.
- *Reciclar*: Es la tercera opción, la cual se aplica una vez que los productos ya no pueden ser utilizados para su objetivo original. Sirve para obtener materia prima que será utilizada para fabricar artículos útiles para una segunda aplicación.
- *Recuperar*: Es la utilización de métodos químicos para obtener materias primas o energía a partir de desechos plásticos.

Para reciclar plástico, primero hay que clasificarlo de acuerdo con la resina. Es decir, siete clases distintas: PET, PEAD, PVC, PEBD, PP, PS, y una séptima categoría denominada "otros". Esto es importante, ya que si no se sabe de qué tipo de plástico se trata, dificulta e incluso imposibilita el reciclaje, por ello será necesario que la propaganda reciclable tenga una leyenda que indique de qué tipo de material se trata, para que quien se dé a la tarea de recolectar este material note que éste es reciclable y pueda separarlo y así posteriormente se clasifique para darle el tratamiento adecuado.

TÉCNICAS DE RECICLADO

Con el objeto de encontrar soluciones para manejar desechos plásticos, se desarrollaron algunas técnicas de reciclado; sin embargo, para llevar a cabo esta tarea es importante considerar algunos factores:

- **Factor Ecológico**: Ayuda a resolver el problema de desperdicios plásticos, se ahorra hasta el 88% de la energía que se requiere para producirlos a partir de petroquímicos y conservar los recursos naturales al reutilizar los petroquímicos.

- **Factor Económico:** El precio del material reciclado debe ser menor que el virgen, con lo que el costo del producto se reduce y puede competir en el mercado. Existe un gran ahorro de energía cuando se reciclan plásticos por que consume menos que la empleada para transformar los plásticos a partir de petroquímicos.
- **Factor de Escasez:** La transformación de plástico ha crecido y, además ha atravesado por varias crisis de materiales. Estos dos factores propician la escasez y desabasto de materias primas que originan buscar otras fuentes de abasto como los plásticos reciclados.

TENDENCIAS DE DESECHOS PLÁSTICOS

La secuencia de acciones para disminuir el problema que generan los materiales de vida útil corta se describe a través de la pirámide.



REDUCIR

Significa utilizar la menor cantidad posible de materiales que se vayan a desechar. Con este propósito se han desarrollado plásticos más resistentes, aditivos y procesos que permiten fabricar productos más ligeros, de menor espesor y diseño ergonómico.

REUTILIZAR

Es aprovechar al máximo la vida útil de los productos a través de sistemas de retornabilidad, como el caso de botellas para bebidas gaseosas y cajas donde se transportan.

RECICLAR

Es la tercera opción, ésta se aplica una vez que los productos ya no pueden ser utilizados para su objetivo original. Sirve para obtener materia prima que será utilizada para fabricar artículos útiles para una segunda aplicación.

RECUPERAR

Es la utilización de métodos químicos para obtener materias primas o energía a partir de desechos plásticos.

Todos los plásticos se pueden reciclar y para ello se clasifican por tipo de plástico y por la técnica de reciclado.

RECICLAJE FÍSICO

Existen diversas tecnologías para reciclado físico de plástico, que se realiza de acuerdo al tipo de producto que se procesa; pueden ser materiales limpios y materiales sucios, y mezclados, tomando en cuenta estas características se aplica el tratamiento clasificándose de la siguiente forma:

➤ Tratamiento a

- Compactado
- Molienda
- Cribado
- Granulado o pelletizado en frío o caliente
- Envasado

➤ Tratamiento b

- Pre-lavado
- Molienda
- Cribado
- Granulado o pelletizado en frío o caliente
- Envasado

RECICLAJE QUÍMICO

Durante el proceso de descomposición, las materias orgánicas se convierten en líquidos, gases y residuos que representan la mitad del volumen inicial. La ventaja de esta técnica es que controla los gases emitidos y la recuperación de subproductos.

La pirólisis se emplea para producir carbón sintético, recuperación de metanol y ácido acético. El proceso requiere reactores especiales para tratar los residuos. Algunos procesos son poco utilizados y prácticamente exclusivos de las empresas con gran soporte económico y tecnológico, que no han salido de los laboratorios de pruebas.

- Pirólisis “mayor uso”
- Hidrogenación
- Gasificación
- Depolimerización por: Hidrólisis o Alcohólisis o Glicólisis

RECICLAJE TÉRMICO

Consiste en eliminar la mayor parte del volumen de los residuos mediante su combustión, transformando los desechos en gases, cenizas y escorias con el fin de aprovechar la energía producida.

Para realizar esta técnica de recuperación es necesario tener un estricto control con la emisión de gases contaminantes, dependiendo del tipo de plástico que será quemado.

Las ventajas principales en el tratamiento térmico son:

- Favorece el control sanitario
- Elimina infecciones
- Reducción de volumen
- Recuperación de energía

Limitaciones mostradas por mal control del proceso:

- Emisión de gases a la atmósfera
- Áreas próximas al centro de incineración
- Tecnología sofisticada
- Costo elevado
- Pérdida de productos útiles

RECICLAJE DEL PAPEL Y CARTÓN

El reciclamiento del papel es una de las formas más benéficas para el medio ambiente, cuyo objetivo es producir papel nuevo, llamado papel reciclado, que aunque no tiene la misma calidad del original ya que durante el proceso se rompen las fibras que lo componen, sigue siendo muy útil para diversos usos.

El reciclaje del cartón es similar al del papel y es importante hacerlo, ya que aproximadamente por cada tonelada de cartón reciclado, se ahorran 140 litros de petróleo, 50000 litros de agua, dos metros cúbicos de espacio en un vertedero, y 900 kilos de dióxido de carbono, frente a un cartón obtenido de materias primas vírgenes.

CONCLUSIÓN

El uso de materiales biodegradables y reciclables en la elaboración de la propaganda electoral de los partidos políticos es viable desde el punto de vista técnico, legal, funcional y económico.

Es importante enfatizar que aunque la propaganda electoral se imprima en este tipo de materiales, en caso de que no se imprima una leyenda que indique esta característica o que las personas que retiren la propaganda no tengan el debido conocimiento para separarlo o clasificarlo, el material podría ser

SUP-REP-320/2015

revuelto con material no reciclable y terminar como basura electoral.

De la sistemática del marco normativo referido se obtiene que los partidos políticos tienen la obligación de cuidar el medio ambiente por tratarse de un derecho humano ya que toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano.

Por ende, tales entes de interés público están constreñidos a cumplir indefectiblemente las normas mexicanas e internacionales que protegen el medio ambiente en la propaganda electoral que utilicen para la dar a conocer sus candidaturas y propuestas políticas y con ello obtener el voto ciudadano.

Así, en caso de que se advierta que se incumplen las normas protectoras del medio ambiente, en una apariencia del buen derecho y haciendo una ponderación entre el derecho a gozar y vivir en un ambiente sano y permitir propaganda que no se ajuste a las reglas protectoras del medio ambiente o que sean contaminantes, debe prevalecer el derecho humano al medio ambiente sano.

Ahora bien, en el caso, existen como pruebas técnicas las fotografías ofrecidas por el entonces denunciante, en las cuales se observa que contiene propaganda en letras grandes con la leyenda "GIANNI RAMIREZ", con letras más pequeñas el texto "CANDIDATO A DIPUTADO FEDERAL", de la parte superior

“CONSTRUYAMOS SOLUCIONES”, y en la parte inferior el emblema del instituto político reconocido por sus siglas PRI.

Asimismo, lo anterior quedó corroborado con la documental pública consistente en el acta circunstanciada de cuatro de mayo de dos mil quince, instrumentada por el Vocal Secretario y el Auxiliar Jurídico de la 02 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Nayarit.

Ello, aunado a como ya se mencionó, la propia la responsable sostuvo en el acto controvertido que: **“se pudo constatar la colocación de los espectaculares en los domicilios ya señalados; y de la descripción de los mismos, se desprende que no fueron colocados los distintivos de reciclamiento correspondientes, de conformidad con la normativa ya señalada”**.

En tal virtud, de la valoración conjunta de los elementos demostrativos que se efectúa de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 y 16, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, este órgano de control constitucional colige de manera preliminar, en apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, que en la especie, resulta menester adoptar las medidas precautorias pedidas por el denunciante, en atención a lo siguiente:

- * Evitar la posible afectación de los principios

SUP-REP-320/2015

constitucionales y legales que rigen la materia electoral, en especial la equidad y lo dispuesto en el artículo 209, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ponderando el peligro en la demora y la generación de posibles daños graves derivado de la posible colocación de espectaculares que no están elaborados con material textil, ni se identifica como material biodegradable.

* Evitar la posible afectación al interés público, por cuestiones vinculadas con el derecho fundamental de las personas a tener un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar mediante el empleo de este tipo de material previsto en el artículo 209, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos electorales.

* Verificar la idoneidad de la medida en virtud de que a través de la suspensión temporal de la conducta denunciada que se determina mediante la providencia precautoria, se busca reestablecer el ordenamiento jurídico que aparentemente se ha vulnerado, con la conducta que en un análisis preliminar se estima antijurídica.

* La razonabilidad de la medida reside en que es la vía que se estima prudente y necesaria para impedir la continuación de conductas cuyos efectos pueden esparcirse no obstante incumplir con las medidas ecológicas exigidas por la normatividad.

SUP-REP-320/2015

Lo anterior, porque de esta forma la medida cautelar en materia electoral puede cumplir sus objetivos fundamentales: evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados.

En este orden de ideas, al resultar fundado el concepto de agravio, lo procedente es **revocar**, el acuerdo controvertido.

Toda vez que en esta ejecutoria se determinó de manera preliminar y en apariencia del buen derecho que la propaganda objeto de denuncia no está elaborada con material textil, ni en ella se aprecia algún signo que pudiera identificar que los espectaculares colocados fueron manufacturados con material reciclable o biodegradable, en posible contravención a lo previsto en el artículo 209, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, esta Sala Superior considera procedente **ordenar como medida cautelar** a el Partido Revolucionario Institucional y su candidato a Diputado Federal por el 02 Distrito Electoral en el Estado de Nayarit, que en el término de setenta y dos horas realicen las gestiones y actos necesarios, suficientes e idóneos para retirar la propaganda electoral (espectaculares) motivo de denuncia, esto es, aquellos anuncios que no fueron fabricados con material reciclable o fabricados con materiales biodegradables y quedaron identificados en el acta circunstanciada de cuatro de mayo de dos mil quince, instrumentada por el Vocal Secretario y el Auxiliar Jurídico de la 02 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Nayarit.

En el evento de que los denunciados no lleven a cabo el retiro de los espectaculares denunciados, la orden decretada a través de esta sentencia deberá implementarse de inmediato, por conducto del

02 Consejo Distrital en el Estado de Nayarit.

Finalmente, se estima necesario mencionar que los partidos políticos y candidatos deberán atender lo establecido en el artículo 209, párrafo 2, en relación con el punto sexto del acuerdo INE/CG48/2015.

Similar criterio se sostuvo por este órgano jurisdiccional al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-243/2015.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **revoca** el acuerdo impugnado.

SEGUNDO. Se declara procedente la adopción de la medida cautelar solicitada por el representante del Partido Acción Nacional, respecto de la fijación de la propaganda denunciada, en términos de las consideraciones expuestas en el considerando quinto de esta ejecutoria.

Notifíquese como corresponda.

Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

SUP-REP-320/2015

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO