

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

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-109/2015.

**RECURRENTE:** PARTIDO ACCIÓN  
NACIONAL.

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

**MAGISTRADO PONENTE:**  
CONSTANCIO CARRASCO DAZA.

**SECRETARIOS:** JORGE EMILIO  
SÁNCHEZ CORDERO  
GROSSMANN, CLAUDIA MYRIAM  
MIRANDA SÁNCHEZ Y ADRIANA  
ARACELY ROCHA SALDAÑA.

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

**VISTOS** para resolver, los autos del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave **SUP-REP-109/2015**, interpuesto por el Partido Acción Nacional a fin de impugnar el "ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR LAS MEDIDAS CAUTELARES A QUE HUBIERE LUGAR, FORMULADA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL

UT/SCG/PE/PRI/CG/74/PEF/118/2015" identificado con la clave **ACQyD-INE-52/2015**; y,

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

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

**I.- Primer escrito de denuncia.-** El nueve de marzo de dos mil quince, el Partido Revolucionario Institucional presentó ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, escrito de denuncia en contra del Partido Acción Nacional, por la difusión de dos promocionales titulados "Chihuahua 2 v2, clave RV00229-15 (versión televisión)" y Chihuahua 2, clave RA00364-15 (versión radio), en los que se le atribuyen al Gobernador de esa entidad, César Horacio Duarte, presuntos actos ilícitos.

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

**II.- Auto de admisión y diligencia.-** En la misma fecha, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, entre otras cuestiones, acordó admitir la queja planteada,

reservando el emplazamiento hasta en tanto se desahogaran las diligencias de investigación previas, asignándole la clave de expediente UT/SCG/PE/PRI/CG/74/PEF/118/2015; asimismo, ordenó requerir información a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, a fin de constatar la difusión de los materiales denunciados.

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

**SEGUNDO.- Acto impugnado.-** En la misma data, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, emitió el “ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR LAS MEDIDAS CAUTELARES A QUE HUBIERE LUGAR, FORMULADA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL UT/SCG/PE/PRI/CG/74/PEF/118/2015” identificado con la clave **ACQyD-INE-52/2015**”, en el que determinó declarar procedente la adopción de medidas cautelares con relación a la difusión de los promocionales identificados con las claves RV00229-15 (televisión); y RA00364-15 (radio), por considerarlos violatorios de la normativa electoral,

concretamente al constituir propaganda en la que se promociona la plataforma electoral del partido político denunciado en periodo de intercampaña.

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

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

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

**CUARTO.- Trámite y sustanciación.- a)** Mediante proveído de trece de marzo del año en curso, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, acordó integrar el expediente **SUP-REP-109/2015**, con motivo del citado medio de impugnación, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Constancio Carrasco

Daza, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El acuerdo de mérito fue cumplimentado en la misma fecha, mediante oficio suscrito por la Subsecretaria General de Acuerdos en funciones de esta Sala Superior.

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

#### **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 el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, mediante

el cual se impugna el acuerdo dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, relativo a la solicitud de adopción de medidas cautelares formulada dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRI/CG/74/PEF/118/2015.

Lo anterior, resulta acorde con lo dispuesto en el punto cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación **4/2014**, de veintinueve de septiembre de dos mil catorce, por el que se aprueban las reglas aplicables a los procedimientos especiales sancionadores competencia de la Sala Regional Especializada y sus impugnaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de octubre del dos mil catorce, en donde se establece que la Sala Superior conocerá de los recursos de revisión entre otros contra toda determinación, como es la relativa a las medidas cautelares, tal como ocurre en el presente caso.

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

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

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

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

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

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

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

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

**TERCERO.- Naturaleza de las medidas cautelares.-** Antes de analizar los conceptos de agravio hechos valer, es importante precisar que las medidas cautelares se pueden decretar por parte de 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.

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

Bajo esa lógica, las medidas cautelares, tienen como propósito tutelar el interés público, porque buscan restablecer

el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo, provisionalmente, una situación que en una apreciación preliminar puede calificarse como ilícita.

Sobre este punto, se debe subrayar que en el artículo 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé 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.

En ese sentido, al proveer respecto de una medida cautelar debe ponderarse lo siguiente:

- 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.

La medida cautelar adquiere justificación ante la existencia de un derecho que requiere protección provisional y urgente y para la provisión de las medidas, se impone que la autoridad responsable realice una evaluación preliminar del caso concreto en torno a las respectivas posiciones enfrentadas; examen en el que deben seguirse las directrices que a continuación se precisan:

- 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, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto 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.

**CUARTO.-Resumen de agravios.-** El recurrente manifiesta, a manera de agravio, fundamentalmente, que la resolución impugnada es violatoria de los principios de legalidad, exhaustividad, congruencia y certeza, y que atenta contra sus prerrogativas constitucionales y su derecho a la libertad de expresión, toda vez que la autoridad responsable consideró indebidamente como proselitismo electoral, la alusión en la propaganda de mérito a los temas relacionados con corrupción, enriquecimiento ilícito, uso indebido de los recursos públicos, e impunidad de servidores públicos, ya que dichos temas también se encuentran inmersos en la plataforma electoral que registró.

Al respecto, aduce que tal apreciación es incorrecta, dado que más que ser una agenda de partido, se trata de un asunto de agenda nacional, pues el combate a la corrupción es un tema de interés nacional, que ya ha sido propuesto por el Partido Acción Nacional y que está próximo a aprobarse en

el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo que, al no hacer referencia a acciones o propuestas políticas en específico, estima que no puede considerarse como proselitismo electoral.

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

Por consiguiente, estima que debió tomarse en consideración que el mensaje se realiza en uso de sus prerrogativas y en el ejercicio de su libertad de expresión, dado su contenido y los principios del partido, motivo por el cual debe considerarse como genérico y no como una propuesta o plataforma electoral, pues está fundado en sus valores, además de que el contenido del material sujeto de la medida cautelar es meramente informativo, pues se da a conocer un hecho que es público y notorio, como lo es la denuncia penal y el Sistema Nacional Anticorrupción.

Por otra parte, el recurrente estima que la responsable no interpretó ni aplicó correctamente el párrafo octavo del

artículo 134 de la Constitución federal, en virtud que el material denunciado no fue emitido por un ente de carácter gubernamental, ni pagado con recursos públicos, por lo que no pueden contravenir la normativa constitucional y legal, ya que ésta no proscribiera que el Partido Acción Nacional pueda pautar en sus tiempos de radio y televisión materiales en los que exponga su ideología, siendo las únicas limitantes, el que se solicite el voto, que se realice una propuesta y se postulen candidatos, lo que en caso concreto no sucede.

**QUINTO. Litis.** Conforme con lo expuesto y lo determinado en el acuerdo impugnado, el problema central consiste en dilucidar si la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral actuó conforme a Derecho, al adoptar las medidas cautelares a efecto de que se suspendiera de manera inmediata la difusión de los promocionales titulados “Chihuahua 2 v2, clave RV00229-15 (versión televisión)” y Chihuahua 2, clave RA00364-15 (versión radio), al contener expresiones que pudieran representar una vulneración a las normas electorales relacionadas con la difusión de propaganda política en el periodo de intercampanas.

**SEXTO. Estudio de fondo.** Ahora bien, el estudio de los anteriores motivos de inconformidad se realizará de forma conjunta, en virtud de que los mismos se encuentran íntimamente relacionados, sin que esto genere un perjuicio al recurrente. Lo anterior de conformidad con la Jurisprudencia 4/2000, visible a foja ciento veinticinco, de la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral,

Jurisprudencia, Volumen 1, de rubro: “**AGRAVIOS. SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**”

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estima **infundados** los motivos de inconformidad formulados por el Partido Acción Nacional, mediante los cuales sostiene, en esencia, que el contenido del promocional difundido es meramente informativo, sin llamar al voto y difundir plataforma electoral alguna.

Ello es así, porque del acuerdo controvertido se advierte que la autoridad responsable otorgó la medida cautelar solicitada, en razón de que consideró que la propaganda de mérito alude *clara y directamente a uno de los temas de la plataforma electoral que el Partido Acción Nacional registró en el presente proceso comicial 2014-2015, al hacerse el señalamiento de que dicho partido apoya el Sistema Nacional Anticorrupción, y que no otorgar dicha medida podría resultar en daños irreversibles y la posible vulneración de los principios rectores del proceso electoral en curso, por presuntos actos anticipados de campaña.*

Para analizar lo considerado por la Comisión de Quejas y denuncias es menester tomar en cuenta el contexto material y temporal en que se difundieron los promocionales de mérito.

Al efecto, conviene precisar que en la etapa del proceso electoral de intercampaña, los partidos políticos se encuentran constreñidos a difundir propaganda electoral de

carácter genérico, lo cual realizan en ejercicio de la **libertad de expresión y de difusión de ideas** con que cuentan, sin que pueda considerarse que dichas prerrogativas son absolutas, ya que la legislación electoral establece ciertas reglas que rigen el contenido de la propaganda electoral, las cuales en esencia buscan que la contienda electoral se desarrolle bajo condiciones de equidad y legalidad.

En efecto, la intercampaña no es un periodo para la competencia electoral, sino que tiene por objeto poner fin a una etapa de preparación de los partidos de cara a la jornada electoral y abre un espacio para que se resuelvan posibles diferencias sobre la selección interna de candidatos a elección popular. Por consiguiente, el contenido de la propaganda que difundan los partidos políticos en este periodo se encuentra sujeto a ciertas limitantes que, como se mencionó, tienen como objetivo primordial asegurar la equidad en la contienda.

El marco normativo que rige la propaganda en la citada etapa de intercampañas dentro del proceso electoral federal en curso, se encuentran establecidas en el artículo 41, apartado A, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el artículo 37, párrafo 2, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral,<sup>1</sup> y del punto Décimo del Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional

---

<sup>1</sup> Al respecto el citado artículo 37, prevé lo siguiente:  
De los contenidos de los mensajes.

...

2. Durante el periodo de intercampaña los mensajes genéricos de los partidos políticos tendrán carácter meramente informativo y serán transmitidos de acuerdo a la pauta que apruebe el comité.

Electoral por el que se establecen el periodo de precampaña para el proceso electoral federal 2014-2015, así como diversos criterios y plazos de procedimientos relacionados con las mismas, en las cuales se establece en esencia que en el periodo de intercampaña los partidos políticos deben circunscribirse a difundir mensajes genéricos que deben tener un carácter meramente informativo y deben abstenerse de realizar actos de proselitismo electoral.

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

*1.- El Gobernador del Estado de Chihuahua está acusado penalmente por el probable enriquecimiento ilícito y peculado.*

*2.- El Partido Acción Nacional impulsa el Sistema Nacional Anticorrupción, para que quienes atentan contra los bienes públicos no queden impunes.*

El análisis integral del promocional de mérito, contrariamente a lo sostenido por el recurrente, permite advertir bajo un enfoque a la luz del principio de la apariencia del buen derecho que no reviste un carácter meramente informativo, en tanto que los tópicos que se abordan se encuentran directamente vinculados con la exposición de uno de los ejes fundamentales de su Plataforma Electoral, aprobada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el veintiocho de enero del presente año.

En efecto, de los promocionales en cuestión esta Sala Superior advierte que los mismos concluyen con la siguiente frase: “En el PAN apoyamos el Sistema Nacional Anticorrupción, que quienes atentan contra los bienes públicos no queden impunes.”, por lo que es dable afirmar, en el presente examen preliminar, que dicho partido político efectúa la exposición de su Plataforma Electoral con anterioridad al inicio de la etapa de campaña electoral dentro del proceso electoral federal en curso.

De igual forma, no pasa inadvertido para este órgano jurisdiccional electoral federal que dicho partido político alude al citado Sistema Nacional Anticorrupción, y lo refiere como uno de los puntos a alcanzar en su plataforma electoral.

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

Así, se estima que los elementos que fueron analizados por la responsable permiten apreciar, de manera apriorística, que son suficientes para la adopción de las medidas cautelares, a fin de evitar un riesgo o un daño a los principios que rigen la contienda electoral.

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

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

En virtud de lo anterior, este órgano jurisdiccional concluye que, contrario a lo que afirma el actor, la determinación de la medida cautelar controvertida cumple con los principios de exhaustividad, congruencia y certeza; y la misma resulta razonable y necesaria a efecto de salvaguardar la equidad de la contienda, atendiendo a la vinculación de los promocionales con la etapa del proceso electoral federal cuya difusión se solicitó para el periodo de intercampañas.

En similares términos se pronunció la Sala Superior al resolver el expediente relativo al SUP-REP-100/2015.

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

Por lo expuesto y fundado, se

#### **RESUELVE:**

**ÚNICO.-** Se **confirma** el acuerdo **ACQyD-INE-52/2015**, emitido el diez de marzo de dos mil quince, por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRI/CG/74/PEF/118/2015.

**Notifíquese como corresponda.**

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

Así, por **unanimidad** lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa y de los Magistrados Flavio Galván Rivera y Manuel González Oropeza, ante la Subsecretaría General de Acuerdos en funciones, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO  
CARRASCO DAZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS  
EN FUNCIONES**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**