

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-196/2015

**RECORRENTE:** PARTIDO VERDE  
ECOLOGISTA DE MÉXICO

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

**MAGISTRADA PONENTE:** MARÍA  
DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

**SECRETARIO:** ROBERTO JIMÉNEZ  
REYES

Ciudad de México, a veintidós de abril de dos mil quince.

**S E N T E N C I A :**

Que recae al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto por el Partido Verde Ecologista de México, a fin de controvertir el acuerdo ACQYD-INE-85/2015 de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de *“la solicitud de adoptar medidas cautelares a que hubiera lugar, formulada por el Partido Acción Nacional y diversos ciudadanos, dentro del expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/149/PEF/193/2015 y su acumulado UT/SCG/PE/PRD/CG/150/PEF/194/2015”, y*

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

**I. Antecedentes.** De los hechos narrados y de las constancias que obran en el expediente se desprende lo siguiente:

a. El nueve de abril de dos mil quince, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, el escrito de queja signado

## SUP-REP-196/2015

por el representante del Partido Acción Nacional ante del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a través del cual hizo de su conocimiento hechos que podrían constituir violaciones a la normativa electoral federal, derivado de la presunta repartición ilegal de un “Kit Escolar” por parte del Partido Verde Ecologista de México. En dicho curso, se solicitó igualmente la adopción de medidas cautelares.

b. El nueve siguiente, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, dictó un proveído por el que tuvo por recibida la queja presentada y ordenó realizar una investigación preliminar, reservándose acordar sobre la procedencia de las medidas cautelares solicitadas.

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

d. En propio nueve de abril del año en curso, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, tuvo por admitida la queja, escindiendo la parte relativa a los boletos de cine al encontrarse abierto otro procedimiento por la misma causa.

e. El once de abril de la presente anualidad, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de

Quejas y Denuncias del citado Instituto, para que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo conducente.

f. El doce siguiente, la referida Comisión de Quejas y Denuncias, emitió el acuerdo por el que:

**ACUERDO:**

**PRIMERO.** Se declara procedente la adopción de medidas cautelares solicitadas, a efecto de que se suspenda la distribución de los artículos promocionales utilitarios, materia del presente procedimiento de conformidad con los argumentos esgrimidos en el TERCERO considerando.

**SEGUNDO.** Se ordena al Partido Verde Ecologista de México realice todas las acciones necesarias para que en un término que no podrá exceder de las VEINTICUATRO HORAS a partir de la legal notificación del presente proveído, suspenda la difusión de los artículos señalados en el acuerdo PRIMERO, de la presente resolución, teniendo que enviar a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, los documentos y pruebas que amparen las acciones tomadas por dicho instituto político a fin de cumplir con el presente, en un plazo no mayor a **veinticuatro horas** posteriores al cumplimiento que este acuerdo.

**TERCERO.** Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que realice de inmediato las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

[...]

**II. Recurso de revisión.** En desacuerdo con dicho acuerdo, el Partido Verde Ecologista de México interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

**III. Trámite.** La autoridad señalada como responsable tramitó la referida demanda, para luego remitirla a este órgano jurisdiccional, junto con el expediente formado con motivo del presente medio de impugnación, las constancias de mérito y su informe circunstanciado.

**IV. Turno.** Por acuerdo de quince de abril del año en curso, dictado por el Magistrado Presidente de esta Sala Superior, se ordenó turnar el expediente a la ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, para efectos de lo señalado por el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**V. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó, admitió y declaró cerrada la instrucción del asunto, 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 medio de defensa, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), 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, interpuesto por un partido político a fin de impugnar un acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, por el que determinó declarar procedentes las medidas cautelares que le fueron solicitadas dentro de un procedimiento especial sancionador.

**SEGUNDO. Requisitos del recurso.** Se tiene por satisfecho en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1; 109, párrafo 1, inciso b), y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

- **Forma.** La demanda fue presentada por escrito ante la autoridad responsable, y en ella se hace constar el nombre del recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, las personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que basa su impugnación; los agravios que le causa y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve.

- **Oportunidad.** El recurso de revisión fue interpuesto dentro del plazo de cuarenta y ocho horas a que se refiere el artículo 109, párrafo 3, de la Ley General aplicable, ya que el acuerdo ahora controvertido se

notificó al recurrente el trece doce de abril del año en curso, y la demanda fue presentada el quince siguiente.

- **Legitimación y personería.** Estos requisitos se encuentran satisfechos en términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracciones I y IV, en correlación con el 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Esto, ya que constituye un hecho notorio que la demanda es formulada por un partido político nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral. Asimismo, se presentó por conducto de su representante con personería suficiente para hacerlo, dado que fue suscrita por Jorge Herrera Martínez en su calidad de representante propietario del Partido Verde Ecologista de México, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, personería que es reconocida por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado, lo que resulta suficiente para tener por satisfecho el requisito en examen.

- **Interés jurídico.** Por lo que hace al interés jurídico, esta Sala Superior ha considerado que consiste en la relación que se presenta entre la situación jurídica irregular que se denuncia y la providencia que se pide para remediarla, mediante la aplicación del Derecho, así como en la utilidad de esa medida, para subsanar la referida irregularidad.

En el caso concreto, el interés jurídico del Partido Verde Ecologista de México se satisface, dado que la determinación adoptada, resulta contraria a sus intereses, pues le impuso la suspensión de la entrega artículos escolares.

Sirve de apoyo a lo expuesto, lo sustentado por esta Sala Superior en la jurisprudencia identificada con la clave 07/2002, de rubro: **"INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO"**.<sup>1</sup>

- **Definitividad.** El acuerdo controvertido, constituye un acto definitivo, toda vez que en su contra no procede algún otro medio de impugnación, en virtud del cual pueda ser modificado, revocado o anulado, de ahí que se estime colmado dicho requisito de procedencia.

Al encontrarse satisfechos los requisitos de procedencia del medio de impugnación y al no advertirse el surtimiento de alguna causal de improcedencia, lo conducente es entrar al fondo de la controversia planteada.

**TERCERO. Naturaleza de las medidas cautelares.** Las medidas cautelares constituyen instrumentos que puede decretar la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño

---

<sup>1</sup> Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tomo Jurisprudencia, Volumen 1, págs. 398-399

## SUP-REP-196/2015

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.

Accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo; y, sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves.

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

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

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

Este criterio ha sido reconocido por 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”.<sup>2</sup>**

Sobre dicho punto, debe subrayarse que el legislador previó la posibilidad de que se decreten medidas cautelares con efectos únicamente provisionales, transitorios o temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción.

Ello con la finalidad, como ya se apuntó con anterioridad, de evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la legislación electoral aplicable.

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

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

---

<sup>2</sup> Publicada en la página 18, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, marzo de 1998.

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

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

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

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

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

Como se puede deducir, la verificación de ambos requisitos obliga indefectiblemente a que la autoridad responsable realice una evaluación preliminar del caso concreto -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:

## SUP-REP-196/2015

- Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.
- 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.

Ahora bien, es inconcuso que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral al ser la autoridad competente para el dictado de medidas cautelares, según lo arriba explicado, le corresponde examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción denunciada, evitar la producción de daños

irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la ley aplicable.

Razón por la cual, la autoridad competente también deberá ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, justificando la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida cautelar que se dicte o motivando las razones por las cuales aquélla se niegue. En consecuencia, en ambos casos deberá fundar y motivar si la conducta denunciada trasciende los límites del derecho o libertad que se considera violado y, si presumiblemente, se ubica o no en el ámbito de lo ilícito.

Explicado todo lo anterior, se procede a analizar los agravios planteados.

**CUARTO. Estudio de fondo.** Del análisis del escrito de demanda signado por el inconforme, se desprende que cuestiona la determinación de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, de adoptar las medidas cautelares que le fueron solicitadas por el Partido Acción Nacional, con el objeto de que suspendiera la distribución de un “Kit Escolar”.

De manera destacada, señala que:

1. Los razonamientos empleados resultan ilegales, en atención a que la autoridad no analizó debidamente lo esgrimido por las partes, ni tampoco valoró de forma correcta los elementos de prueba que obraban en el sumario ya el acto impugnado, únicamente hace alusiones genéricas acerca de la necesidad de evitar un daño irreparable; sin embargo, nada se dice a fin de justificar por qué la suspensión decretada era apta o útil para impedir que los efectos perniciosos continúen.

Destaca que no existió prueba con que se acreditara fehacientemente la existencia de los hechos que motivaron la adopción de las medidas cautelares, de ahí que se transgreda el principio de certeza en materia electoral, ya que la propaganda utilizada no vulnera las reglas establecidas en la legislación de la materia.

Estima que la propaganda motivo de la queja es política, en virtud de que con ella se pretende dar a conocer la imagen del partido político y postulados esenciales contenidos en sus documentos básicos.

En adición, precisa que la propaganda empleada, no contiene palabras ofensivas o frases que denigren a las instituciones o calumnien a las personas de ahí que no infrinja la ley.

Adicionalmente, destaca que es derecho y obligación de los partidos políticos considerados como entidades de interés público, el dar a

conocer a la ciudadanía sus programas, plataformas, principios e ideas que postulan.

También, puntualiza que la responsable hace una incorrecta interpretación de lo señalado por el numeral 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, respecto del término “artículos utilitarios”, al aducir que el legislador fue claro en sentido de que la entrega de cualquier tipo de material que suponga o del que derive un beneficio, servicio o bien, en cualquier modalidad por sí o por interpósita persona está prohibido.

Esto, ya que no es cualquier influencia la que está prohibida por el aludido numeral de la ley electoral, sino aquella que ocasione coerción, es decir, violencia, amenazas o cualquier tipo de presión o condicionamiento y que sea determinante o decisiva para la emisión del sufragio por parte del ciudadano.

Por lo anterior, considera que los artículos escolares no deben incluirse en la prohibición general de párrafo quinto, del numeral 209, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que fueron pensados y analizados tomando en cuenta la protección al medio ambiente y no así para lograr una coerción.

**2.** En otro orden de ideas, apunta que contrario a lo aducido por la responsable, el tipo de propaganda que fue objeto de sanción en los procedimientos sancionadores que cita, no fue propaganda electoral

## SUP-REP-196/2015

sino propaganda política, la cual constituye el género de los medios a través de los cuales los partidos políticos difunden su ideología, programas, plataforma y acciones con el fin de influir en los ciudadanos para que adopten determinadas conductas, además de que promuevan el voto.

Derivado de lo anterior, considera que la responsable vulnera en su perjuicio el derecho de votar y ser votado, pues se le coloca en desventaja respecto a los demás partidos políticos y candidatos, debido a que éstos podrían emplear cualquier tipo de publicidad sin restricción alguna, en tanto que injustificada se le estaría coartando su derecho a difundir la propaganda electoral que decidiera.

En ese sentido, razona que el hecho de que se le prohíba la utilización de la frase “EL VERDE SÍ CUMPLE” restringe de forma desproporcionada e injustificada sus derechos, lo cual se traduce en un acto de censura previa por parte de la autoridad, cuando en el contexto del proceso electoral, debiera existir una maximización.

En tal estado de cosas, puntualiza que el citado lema debió analizarse en el contexto de la libertad de expresión en el debate político, pues su intención con la propaganda señalada fue posicionarse frente al electorado.

Así las cosas, afirma que la propaganda electoral, de ninguna forma puede entenderse violatoria del modelo de comunicación política, ya

que al difundirla hizo uno de los derechos y prerrogativas que le otorga la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tanto, estima que debe declararse que la frase el “VERDE SÍ CUMPLE”, como parte de su libertad de expresión y permitirse su uso en la campaña electoral.

Así las cosas, refiere que no puede reprocharse al Partido Verde Ecologista de México, la utilización de la citada expresión, habida cuenta que no es calumniosa ni denigratoria, pues sólo denota o significa la intención del partido de convertir en realidad las acciones ofrecidas.

**3.** En otro orden de ideas, refiere que si el supuesto por el que con antelación se le sancionó, fue porque legisladores se encontraban publicitando al partido en una contienda electoral, resulta ilógico que se pretenda tildar de ilegal esa frase, pues la misma jamás fue estudiada ni declarara ilegal.

**4.** Sostiene que la Comisión de Quejas y Denuncias de manera ilegal, consideró que los libros de texto que se incluyen en el paquete escolar, debían estimarse como artículos utilitarios, al contener como temática la materia de la Ecología.

Esto, ya que contrario a lo establecido, dichos libros deben ser considerados como propaganda electoral impresa, ya que los mismos

cuentan con los requisitos legales exigidos, es decir, son reciclables, fabricados con materia biodegradable y contienen información del instituto político, en la que señalan logros, ideología y principios de partido entre otros temas, además de complementarse con información ecológica.

**5.** Señala que la temporalidad en que con antelación fue sancionado el Partido Verde Ecologista de México, ocurrió durante el periodo de precampaña e intercampaña, resultando por tanto evidente la falta de actualización de esa hipótesis en el caso a estudio, ya que el proceso electoral se encuentra en etapa de campaña, en la que no puede restringirse la difusión de propaganda electoral, salvo aquellos casos expresamente previstos.

En esa vertiente, concluye diciendo que las infracciones que se le atribuyeron, no actualizan la vulneración al modelo de comunicación política, ya que la propaganda objeto del procedimiento es diversa en cuanto a las circunstancias de tiempo y modo a la sancionada en procedimientos ulteriores, siendo por tanto improcedente la determinación de las medidas cautelares combatidas.

**6.** Finalmente, apunta que el numeral 209, numeral 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales es inconstitucional, pues sólo permite repartir objetos que sean textiles, excluyendo cualquier otro tipo de material a efecto de poder promover un mensaje, lo cual constituye una restricción injustificada.

**i. Consideraciones de la responsable**

Ahora bien, los razonamientos que esencialmente fueron esgrimidos por la responsable, para ordenar la suspensión de la entrega del material señalado, consistieron en que:

Se encontraba acreditado que los artículos promocionales estaban siendo distribuidos en un paquete, ya que a pesar de que el instituto político denunciado negó la existencia de un “Kit Escolar” aceptó que repartió sobres, reglas, lápices, cuadernos, gomas, relojes, termos, plumas, pulseras y libros, de forma conjunta y en un solo acto.

Con base en lo anterior, puntualizó que el reparto del paquete escolar que contenía distintos artículos promocionales, podía actualizar la prohibición contenida en el numeral párrafo 5, del artículo 209, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Así, estimó que de acuerdo con la información que obraba en autos y, en específico, las imágenes que aparecían en la nota periodística aportada como prueba, se apreciaba que la mochila, cuaderno, playera, sobre, pulseras, lápiz, pluma y termo en los que se apreciaba la leyenda “VERDE SÍ CUMPLE”, guardaban identidad con la estrategia utilizada por el Partido Verde Ecologista de México.

Así las cosas, sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, puntualizó que los artículos promocionales utilitarios señalados, formaban parte de la misma estrategia que fue considerada como ilegal por parte de este Tribunal Electoral, por lo que a fin de evitar un daño irreparable a la contienda, resultaba procedente el otorgamiento de la medida cautelar solicitada, toda vez que se advertía una sistematicidad en la campaña de comunicación social declara previamente ilegal.

Por ende, apuntó que la frase contenida en artículos promocionales citados, formaba parte de una estrategia de comunicación social del citado instituto político, por lo que en apariencia del buen derecho, era procedente suspender su distribución, a fin de evitar una ventaja indebida del instituto político denunciado derivado de una conducta ilícita.

Adicionalmente, puntualizó que existían elementos suficientes para determinar que la goma, reloj y dos libros, en los que no se apreciaba la frase señalada, al contener al menos el logotipo del partido político denunciado y repartirse en la etapa de campañas del proceso electoral con la finalidad de promocionarse, encuadraban dentro de la clasificación de artículos promocionales utilitarios.

De lo anterior, estimó que en apariencia del buen derecho, la entrega de gomas era contraria a derecho, toda vez que estaban fabricadas con materiales diferentes al textil, lo cual podría actualizar la entrega de beneficios o bienes, en contravención a lo dispuesto en los párrafos

## SUP-REP-196/2015

4 y 5, del artículo 209, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de ahí que era de prohibir su contratación, entrega o distribución.

Por lo que hace a los libros que se incluían en el paquete entregado, su distribución tampoco se encontraba ajustada a derecho, ya que versaban o tenía como temática central la materia de Ecología, por lo que debían considerarse como artículos utilitarios con valor de uso.

Respecto al reloj, puntualizó que su distribución no tenía soporte legal, ya que si bien el partido manifestó que era producto “textil”, ese tipo de artículos escapaba a esa clasificación por tanto, debía prohibirse su entrega, al apartarse de la normativa legal de conformidad con lo señalado por el numeral 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lo plasmado, pone en evidencia que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, estimó otorgar las medidas cautelares respecto a la entrega de un “Kit Escolar” por parte del Partido Verde Ecologista de México, por dos razones fundamentales:

Por un lado, ya que los artículos consistentes en una mochila, cuaderno, playera, sobre, pulseras, lápiz, pluma y termo, al contener la leyenda “El Verde Sí Cumple”, **podrían imponer una violación al modelo de comunicación política**, y

Por el otro, en atención a que los artículos utilitarios relacionados con una goma, reloj y libros, si bien no contenían la citada frase, fueron fabricados con materiales diferentes al textil, **lo cual podría contravenir lo señalado por los numerales 209, párrafos 4 y 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

## **ii. Marco contextual**

### Regulación de la propaganda

Cabe mencionar que 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.

De igual forma, ese precepto establece que dichos institutos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por su parte, la base II, del referido artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la ley

## **SUP-REP-196/2015**

garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

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, deben entenderse como aquéllas tendentes a promover la participación del pueblo en la vida democrática del país y contribuir a la integración de la representación nacional, además de aquellas 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 misma 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.

## **SUP-REP-196/2015**

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 artículo 227, en sus párrafos 1, 2 y 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.

Por acto de precampaña, se entiende por actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.

## **SUP-REP-196/2015**

En correlación, por propaganda de precampaña, se entiende el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por la ley electoral u el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas.

Por su parte, el numeral 242, párrafos 1, 2, 3 y 4, de la referida 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

## **SUP-REP-196/2015**

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 la misma, 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.

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

## SUP-REP-196/2015

comiciales para aspirar al poder o posicionarse en las preferencias ciudadanas.

Respecto a la propaganda electoral, debe tenerse en cuenta que el numeral 209, apartados 2, 3, 4 y 5, 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.
- Se entenderá por artículos promocionales utilitarios aquellos que contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidato que lo distribuye.
- **Los artículos promocionales utilitarios sólo podrá ser elaborados con material textil.**
- La entrega de cualquier material en que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos políticos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona.

**iii. Caso concreto**

Conforme a lo relatado, se considera que debe declararse sustancialmente **fundada** la alegación del inconforme, respecto a que la Comisión de Quejas y Denuncias, de manera ilegal, estimó que la distribución realizada por el Partido Verde Ecologista de México, en relación a los productos contenidos en un “Kit Escolar”, consistentes en una mochila, cuaderno, playera, sobre, pulseras, lápiz, pluma y un termo, al contener la leyenda: “EL VERDE SI CUMPLE”, implicaba una vulneración al modelo de comunicación política.

Esto, ya que contrariamente a lo aducido, bajo la apariencia del buen derecho, se estima que dichos productos al contener la leyenda señalada, no resultan contrarios a derecho, pues su distribución implica un acto genuino de promoción dentro de una campaña electoral.

En efecto, se considera que no le asiste la razón a la responsable, en su afirmación en el sentido de que el mero hecho de que en los artículos citados, contengan el lema: “EL VERDE SÍ CUMPLE”, imponga una sobreexposición indebida del Partido Verde Ecologista de México, dada la realización de una estrategia de comunicación social basada en la difusión desproporcionada de elementos publicitarios.

## **SUP-REP-196/2015**

Esto es así, dado que se pierde de vista que lo que fue objeto de reproche por parte de este Tribunal Electoral y, por tanto, de sanción en un primer asunto, fue el indebido despliegue publicitario que en radio y televisión, realizaron diversos legisladores federales del Partido Verde Ecologista de México con motivo de la difusión de sus informes de labores.

Esto, al evidenciarse según se expone en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-3/2015 y sus acumulados, una forma táctica a partir de la cual de manera sucesiva, secuencial o escalonada rindieron su informe de gestión y, sobre todo, difundieron los promocionales alusivos a tal evento, de manera prolongada más allá del tiempo que se prevé para la difusión de los informes de gestión de los servidores públicos.

Asimismo, se apreció que los mensajes carecían de algunos elementos esenciales que los identificaran plenamente con informes de gestión, ya que dejaron de hacer referencia en forma sustantiva a las acciones y actividades concretas que cada uno de los legisladores del Partido Verde Ecologista de México realizaron en el ejercicio de su función pública de acuerdo con las atribuciones conferidas normativamente.

Lo plasmado, pone en evidencia que la conducta que se tuvo por demostrada, luego de lo que se consideró la indebida difusión del informe de gestión de diversos legisladores del aludido instituto

## SUP-REP-196/2015

político, fue precisamente la violación al modelo de comunicación política.

La situación evidenciada, se replicó en otro asunto como lo fue el SUP-REP-57/2015 y sus acumulados, en el cual se analizó la citada conducta atribuida a legisladores del Partido Verde Ecologista de México, luego del despliegue de una campaña bajo el lema “EL VERDE SÍ CUMPLE”, mediante diversos espectaculares, anuncios en casetas telefónicas, autobuses de transporte público, cartelones y revistas, así como por la transmisión de promocionales denominados "*cineminutos*", en salas de cine.

Sobre el particular, se razonó que en la propaganda citada que fue difundida por legisladores del citado instituto político, existía identidad en cuanto a sus elementos esenciales con la que previamente le fue atribuida y que se consideró contraria a derecho, pues tuvo como objeto posicionarlo de manera indebida frente a la ciudadana, en un uso excesivo y abusivo de los medios de comunicación social.

Conforme a lo señalado, en forma preliminar y en apariencia del buen derecho, el empleo de la frase el “EL VERDE SÍ CUMPLE”, se considera que en ningún momento se ha considerado ilegal y, ni menos aún, se ha concluido el que una campaña apoyada en ese elemento propagandístico, se traduzca en una violación al modelo de comunicación política.

Esto es así, dado que lo ha sido declarado ilegal, es precisamente la conducta desplegada por los aludidos legisladores, quienes aduciendo la supuesta rendición de su informe de labores, indebidamente se sobreexpusieron al contratar promocionales como parte de una estrategia de publicidad en radio y televisión, así como propaganda en cines, revistas, así como en propaganda fija, que huelga decir, también era coincidente con la propaganda política difundida por su instituto político.

Teniendo en cuenta lo mencionado, *a priori*, se estima que los artículos escolares que ahora se cuestionan, y en los cuales se involucra el lema “EI VERDE SÍ CUMPLE” se trata de una acción que no guarda identidad con la conducta que con antelación fue objeto de análisis en distintos medios de impugnación por parte de este Tribunal Electoral, y en los que se determinó que hubo una estrategia de sobreexposición desmedida al emplear irracionalmente medios de comunicación social, con el fin de posicionarse por encima de las otras fuerzas políticas, en contravención al modelo de comunicación política que establece reglas concretas para su acceso y difusión.

Aunado a lo anterior, no debe perderse de vista que la conducta que ahora se cuestiona, se desplegó en tiempo de campaña electoral, mientras que la anterior fue durante precampaña e intercampaña.

En ese sentido, debe tenerse claro que el modelo de comunicación política no se ve trasgredido como tal a la luz del presente caso, pues

contrariamente a lo considerado por la responsable, no estamos en presencia de la exposición indebida del Partido Verde Ecologista de México, que pudiera atentar contra el modelo de comunicación, pues básicamente se trata de la distribución de productos escolares dentro de una campaña electoral, con el fin de posicionarse entre el electorado, de cara a una contienda.

Por tanto, no puede estimarse que nos encontramos ante una situación análoga a la que en anteriores ocasiones ha sido objeto de estudio, y en la que se ha puesto en evidencia la implementación de un mecanismo de comunicación, a fin de obtener un posicionamiento indebido, basándose en la persistencia de acciones tendentes a lograr la sobreexposición del multicitado instituto político durante las etapas de precampaña e intercampaña, pues en el caso, *a priori* lo que se advierte es un acto de distribución de productos escolares, por parte de un instituto político durante la etapa de campaña electoral, en la cual comúnmente los partidos y candidatos compiten en los procesos comiciales para posicionarse en las preferencias ciudadanas.

En esa vertiente, la distribución de los productos escolares objeto de análisis al emplear el lema “EL VERDE SÍ CUMPLE”, bajo la apariencia del buen derecho, de ninguna forma puede estimarse como violatoria del modelo de comunicación política, pues no es una frase que *per se* esté prohibida emplear y, menos aún, evidencia una campaña sistemática dirigida a evadir alguna restricción impuesta por el propio modelo, a partir de un uso indiscriminado de los medios de

## SUP-REP-196/2015

comunicación social, con una finalidad concreta, directa y clara, de posicionarse indebidamente por encima de otras fuerzas políticas.

Conforme a lo expresado, al resultar incorrecto lo aseverado por la responsable, en el sentido de que el hecho de que en los artículos previamente citados, se incorporara la frase “EL VERDE SÍ CUMPLE”, imponga una violación al modelo de comunicación política, ya que esa consideración, a partir de lo narrado no encuentra respaldo jurídico alguno.

El sentido propuesto, impone que la responsable deba de analizar si la conducta que le fue denunciada, respecto a la totalidad de los productos contenidos en el aludido “Kit Escolar” pudiera resultar violatoria de lo señalado por el artículo 209, apartado 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales o alguna otra disposición en la materia.

Esto es así, ya que en el primer ejercicio que realizó, únicamente tomó en cuenta parte de los artículos cuestionados (goma, reloj y libro), en atención a que erróneamente estimó que el resto (mochila, cuaderno, playera, sobre, pulseras, lápiz, pluma y termo) *per ser*, resultaban violatorios del modelo de comunicación política, situación que la privó de que pudiera hacer una valoración integral de la totalidad de los productos contenidos en el paquete escolar.

En tal estado de cosas, se estima ajustado a derecho, que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, a partir de la valoración que realice y a fin de evitar una potencial violación a la disposición legal señalada o alguna otra de las previstas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su caso, decreta la suspensión de la entrega de aquéllos materiales que estime son utilitarios, pero que no fueron elaborados con material textil.

Finalmente, debe declararse **inoperantes** las alegaciones del inconforme relacionadas con que: a) los artículos escolares no deben incluirse en la prohibición general a que hace referencia el artículo 209, párrafo quinto, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y b) que la normativa que determina que los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con materia textil, es inconstitucional e inconvencional.

Esto, ya que tales aspectos propiamente corresponden al estudio de fondo que potencialmente se realice de la controversia.

En mérito de lo expuesto, es que debe **revocarse** el acuerdo recurrido, a fin de que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, **a la brevedad**, dicte una nueva determinación en la que, en su caso, conceda las medidas cautelares que le fueron solicitadas, por lo que hace a aquéllos artículos que estime son utilitarios y que no fueron elaborados con material textil.

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

**ÚNICO.-** Se **revoca** el acuerdo ACQYD-INE-85/2015 de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para los efectos que se precisan en la parte última de la presente ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE, personalmente,** al recurrente; **por correo electrónico,** a la autoridad señalada como responsable y a la Sala Regional Especializada y, **por estrados,** a los demás interesados, en términos de lo dispuesto en los artículos 26, párrafo 3, 27, 28 y 29, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **UNANIMIDAD** de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto con reserva que emite el Magistrado Flavio Galván Rivera, ante la Subsecretaría General de Acuerdos en Funciones, que autoriza y da fe.

**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**

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS EN FUNCIONES**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**

**VOTO CON RESERVA QUE EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, AL DICTAR SENTENCIA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-REP-196/2015.**

Debo precisar que estoy de acuerdo con lo determinado en el punto resolutivo único de la sentencia dictada en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente **SUP-REP-196/2015**, así como con las consideraciones que se emiten en el sentido de que la inclusión de la frase “EL VERDE SI CUMPLE”, en la propaganda motivo de denuncia, no es contraria a Derecho.

Sin embargo, no comparto los argumentos en los cuales se pretende explicar la diferencia entre la propaganda motivo de denuncia, que motivaron los respectivos procedimientos especiales sancionadores, identificados con las claves de expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/149/PEF/193/2015 y UT/SCG/PE/PRD/CG/150/PEF/194/2015, acumulados, y la que ha sido motivo de conocimiento de esta Sala Superior, en diversos recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, en los cuales se ha analizado de manera conjunta la publicidad del Partido Verde Ecologista de México y la relativa a los informes de labores de los diputados y senadores de los grupos parlamentarios de ese instituto político en las Cámaras del Congreso de la Unión.

## SUP-REP-196/2015

Debo precisar que en esos precedentes se consideró que la difusión de la propaganda fue continua y sistematizada, lo que generó una sobreexposición del mencionado partido político, lo cual, en opinión de la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, fue contrario a la normativa electoral, por violar el modelo de comunicación política previsto en la Constitución federal.

En este sentido cabe destacar que ha sido criterio reiterado del suscrito que los promocionales relativos a la publicidad del Partido Verde Ecologista de México, aunada a la publicidad de los informes de labores de los diputados y senadores de los grupos parlamentarios del mismo partido político, no constituye *per se* infracción alguna a la normativa electoral vigente, tanto constitucional como legal y jurisprudencial, porque no existe precepto jurídico alguno que tipifique tal conducta como infracción y tampoco existe principio constitucional o legal que haya sido infringido por el partido político denunciado.

Tales razonamientos están contenidos en el voto que emití al dictar la sentencia, de manera acumulada, en los diversos recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados con las claves **SUP-REP-3/2015, SUP-REP-7/2015, SUP-REP-9/2015, SUP-REP-11/2015, SUP-REP-12/2015, SUP-REP-13/2015, SUP-REP-14/2015, SUP-REP-16/2015, SUP-REP-17/2015, SUP-REP-18/2015, SUP-REP-19/2015, SUP-REP-20/2015, SUP-REP-22/2015, SUP-REP-23/2015, SUP-REP-24/2015, SUP-REP-32/2015 y SUP-REP-36/2015.**

**SUP-REP-196/2015**

En este orden de ideas, para el suscrito, no existe la diferenciación que se hace en la sentencia emitida y tampoco existe infracción en alguno de los casos citados, por tal motivo, mi voto es a favor del proyecto de sentencia sometido a consideración de esta Sala Superior, por la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, sin compartir los razonamientos de la sentencia, que han quedado precisados.

Por tanto, emito el presente **VOTO CON RESERVA.**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**