

**RECURSO DE APELACIÓN.**

**EXPEDIENTE: SUP-RAP-74/2012.**

**RECURRENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.**

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

**MAGISTRADO PONENTE: MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA.**

**SECRETARIOS: ESTEBAN MANUEL CHAPITAL ROMO Y MARTÍN JUÁREZ MORA.**

México, Distrito Federal, a uno de marzo de dos mil doce.

**VISTOS**, para resolver los autos relativos al recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-74/2012**, promovido por el Partido Acción Nacional por conducto de Claudia Adriana Alba Pedroza, en su carácter de representante propietaria de dicho instituto político ante el Consejo Local del Instituto Federal Electoral en Aguascalientes, en contra del acuerdo número ACQD-003/2012, de trece de febrero de dos mil doce, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias de dicho Instituto, respecto de la solicitud de adoptar las medidas cautelares a que hubiere lugar, dentro del procedimiento especial sancionador identificado con el número de expediente SCG/PE/PAN/JL/AGS/028/PEF/105/2012; y,

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

**PRIMERO. *Antecedentes.*** De lo narrado en la demanda y de las constancias que integran el expediente en que se actúa, se desprende lo siguiente:

**1. Presentación de la queja.** El tres de febrero de dos mil doce, el Partido Acción Nacional por conducto de Claudia Adriana Alba Pedroza, en su carácter de representante propietaria de instituto político ante el Consejo Local del Instituto Federal Electoral en Aguascalientes, presentó denuncia en contra de Carlos Lozano de la Torre, en su carácter de Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes, así como del Partido Revolucionario Institucional en dicha entidad federativa, por considerar que realizaron actos prohibidos por la legislación electoral vigente dentro del proceso electoral federal, violando el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe destacar que en los puntos petitorios tercero y quinto del escrito inicial de denuncia, el partido ahora actor, señaló textualmente:

[...]

TERCERO. Que se ordene como medida cautelar el retiro de los spots de radio y televisión de Gobierno del estado de Aguascalientes que se denuncia y que cuente con dicho contenido, lo anterior para evitar un daño mayor a los contendientes en el proceso electoral, por tratarse de propaganda con finalidad electoral.

[...]

QUINTO. Se tomen las medidas cautelares correspondientes, que impidan que los ahora demandados continúen con la realización de los actos contrarios a la normatividad electoral en perjuicio de mi representada, ordenando el retiro inmediato de dicha propaganda tanto de Televisión, Radio y espectaculares, en términos del artículo 10, numeral 2, inciso a) del reglamento de Quejas y denuncias del IFE.

[...]

**2. Actuaciones en el procedimiento especial sancionador.**

El diez de febrero del año en curso, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, tuvo por recibido el oficio número CL/CP/0215/2012, de ocho de ese mes y año, mediante el cual el Consejero Presidente del Consejo Local de ese Organismo en Aguascalientes, remitió la denuncia señalada en el punto que antecede, y en consecuencia, entre otras cosas, determinó:

**a)** Radicarla con el número SCG/PE/PAN/JL/AGS/028/PEF/105/2012; **b)** Reconocer la personería de quien la promovió en representación del Partido Acción Nacional; **c)** Tramitarla como procedimiento especial sancionador; **d)** Reservarse acordar lo conducente respecto de la admisión o desechamiento de dicho asunto, así como respecto al emplazamiento de las partes hasta en tanto se culmine con la etapa de investigación correspondiente; y, **e)** Reservarse respecto las medidas cautelares solicitadas por la denunciante, hasta en tanto recibiera la información solicitada al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, así como al Consejero Presidente del Consejo Local de Aguascalientes, ambos del Instituto Federal Electoral.

**3. Acuerdo impugnado.** Seguido el procedimiento especial sancionador por sus causas legales, el trece de febrero de dos mil doce, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, emitió el acuerdo número ACQD-003/2012, denominado *“ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR LAS MEDIDAS CAUTELARES A QUE HUBIERE LUGAR, FORMULADA POR LA C. CLAUDIA ADRIANA ALBA PEDROZA, REPRESENTANTE PROPIETARIA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL ANTE EL CONSEJO LOCAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN AGUASCALIENTES, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SCG/PE/PAN/JL/AGS/028/PEF/105/2012”*, cuya parte considerativa y puntos resolutivos son de este tenor:

[...]

**EXISTENCIA DEL MATERIAL DENUNCIADO**

**CUARTO.-** Que una vez sentado lo anterior, conviene decir que en el presente asunto, no se encuentra acreditada la existencia de promocionales en radio y televisión, con las características que señala la quejosa en su escrito inicial, en virtud de que su difusión no fue detectada como resultado del monitoreo realizado por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

En efecto, del informe rendido por el Director de Análisis e Integración de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, se advierte que no se detectó la difusión de mensajes aludidos en la denuncia de la C. Claudia Adriana Alba Pedroza, como se advierte a continuación:

*"...Al respecto, en atención a su requerimiento, me permito hacer de su conocimiento que por lo que se refiere a los incisos a), b) y d), esta Dirección Ejecutiva, al tratarse de promocionales no pautados por este Instituto procedió a la generación de las huellas acústicas que hicieran posible la verificación, en su caso, de las posibles transmisiones, posteriormente, por medio de la Dirección de Verificación y Monitoreo, se realizó el monitoreo de*

## SUP-RAP-74/2012.

*detecciones de los materiales en comento durante el periodo comprendido del 10 al 12 de febrero del presente año, con corte a las 10:00 horas.*

Como resultado de dicho monitoreo se advierte que NO SE HAN REGISTRADO DETECCIONES DE LOS PROMOCIONALES que fueron presentados por el quejoso y que en su contenido expresan la frase "Aguascalientes territorio 100% Nissan", lo anterior, a partir de la fecha en la que fueron generadas las huellas acústicas de dichos materiales, 10 de febrero y hasta el día 12 de febrero con corte a las 10:00 horas.

Sin otro particular por el momento, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

...

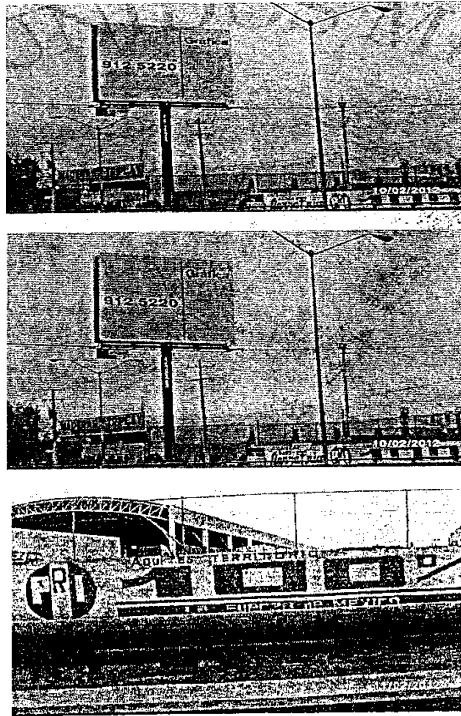
Es preciso señalar que el informe proporcionado por el funcionario electoral mencionado, deriva de los testigos de grabación obtenidos del Sistema Integral de Verificación y Monitoreo, y con los mismos queda acreditado que los materiales radial y televisivo objeto de la inconformidad planteada, no fueron detectados por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

En este contexto, debe decirse que los monitoreos de mérito constituyen una **documental pública**, en términos de lo previsto en los artículos 358, párrafos 1 y 3, inciso a), y 359, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los numerales 33, párrafo 1, inciso a); 34, párrafo 1, inciso a); y 44, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, razón por la cual la misma tiene valor probatorio pleno respecto a los hechos en ellos consignados.

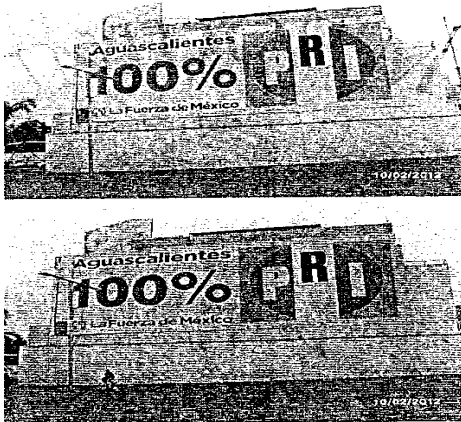
Asimismo, resulta aplicable al caso concreto, la jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificada con el número de Jurisprudencia 24/2010, con el rubro "**MONITOREO DE RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TESTIGOS DE GRABACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENEN, POR REGLA, VALOR PROBATORIO PLENO.**"

Ahora bien, mediante correo electrónico recibido en la Dirección Jurídica del Instituto Federal Electoral el día doce del mes y año en curso, la autoridad instructora recibió el acta circunstanciada identificada con la clave 01/CIRC/02-2012, en la cual el Secretario del Consejo Local de este Instituto en Aguascalientes, hizo constar los resultados de las diligencias practicadas, en los términos que se expresan a continuación:

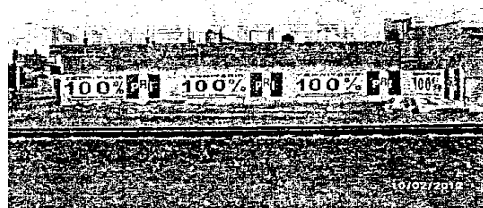
**SUP-RAP-74/2012.**



**ANEXO 1).-** AVENIDA CONVENCIÓN NORTE PASANDA LA AVENIDA HÉROE DE NACÓZARI, EL ESPECTACULAR DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL FUE QUITADO EL PASADO 8 DE FEBRERO REPORTAN LOS VECINOS Y LA PINTA DE BARDA FUE REALIZADA A MEDIADOS DEL MES DE ENERO, NO SABEN QUIÉN LA REALIZÓ.

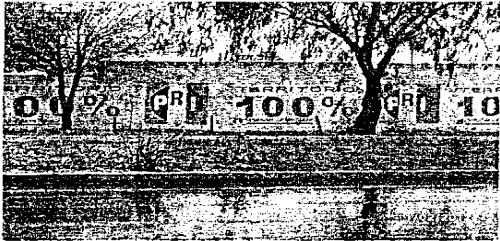


**ANEXO 2).-** SOBRE LA ESTRUCTURA DE LA PREPARATORIA LAS AMERICAS SOBRE AVENIDA F. ELIZONDO ESQUINA CON LÓPEZ MATEOS, FUE COLOCADA ENTRE EL 10 Y 15 DE ENERO DE 2012, CON LA AUTORIZACIÓN DEL DIRECTOR DE LA PREPARATORIA LIC. VÍCTOR HUGO GUZMÁN MATA TEL. 449-171-0440.

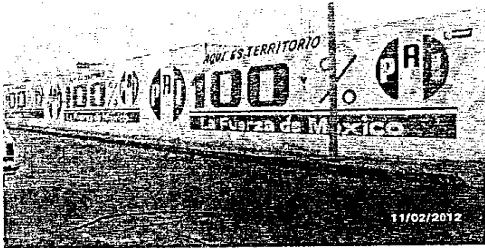


**SUP-RAP-74/2012.**

**ANEXO 3).-** A UN COSTADO DE LA VIA DEL FERROCARRIL, AVENIDA GÓMEZ MORIN ANTES DE LLEGAR A LA ESTACIÓN DEL FERROCARRIL, INDICAN LOS VECINOS DEL LUGAR QUE PINTARON A MEDIADOS DEL MES DE ENERO DEL PRESENTE AÑO DESCONOCIENDO QUIÉN AUTORIZÓ A PINTAR LAS BARDAS.



**ANEXO 4).-** AVENIDA UNIVERSIDAD CAMINO A JESÚS MARÍA, EN EL MUNICIPIO DE JESÚS MARÍA, INDICAN LOS VECINOS DEL LUGAR QUE PINTARON A MEDIADOS DEL MES DE ENERO DEL PRESENTE AÑO DESCONOCIENDO QUIÉN AUTORIZÓ A PINTAR LAS BARDAS.



**ANEXO 5).-** CALLE NIAGARA Y BELTRAN EN JESÚS MARÍA AGUASCALIENTES, INDICAN LOS VECINOS DEL LUGAR QUE PINTARON A MEDIADOS DEL MES DE ENERO DEL PRESENTE AÑO DESCONOCIENDO QUIÉN AUTORIZÓ A PINTAR LAS BARDAS.

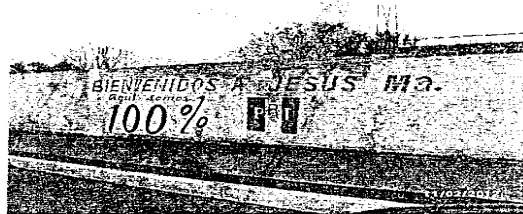




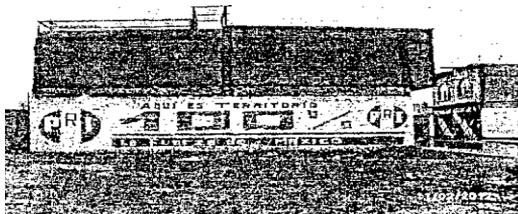
**ANEXO 6).-** CALLE GUADALUPE VICTORIA Y NIÁGARA, JESÚS MARÍA, AGUASCALIENTES, INDICAN LOS VECINOS, DEL LUGAR QUE PINTARON A MEDIADOS DEL MES DE ENERO DEL PRESENTE AÑO DESCONOCIENDO QUIÉN AUTORIZÓ A PINTAR LAS BARDAS.



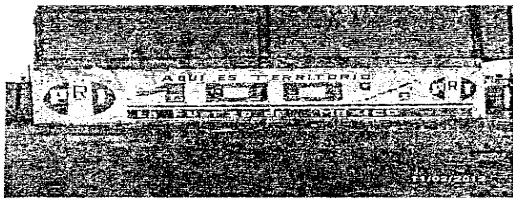
**ANEXO 7).-** CALLE BELTRAN Y ABASÓLO, JESÚS MARÍA AGUASCALIENTES, INDICAN LOS VECINOS DEL LUGAR QUE PINTARON A MEDIADOS DEL MES DE ENERO DEL PRESENTE AÑO DESCONOCIENDO QUIÉN AUTORIZÓ A PINTAR LAS BARDAS.



**ANEXO 8).-** AL COSTADO DE LA ESCUELA BUENATIERRA EN JESÚS MARÍA, AGUASCALIENTES, INDICAN LOS VECINOS DEL LUGAR QUE PINTARON A MEDIADOS DEL MES DE ENERO DEL PRESENTE AÑO DESCONOCIENDO QUIÉN AUTORIZÓ A PINTAR LAS BARDAS.







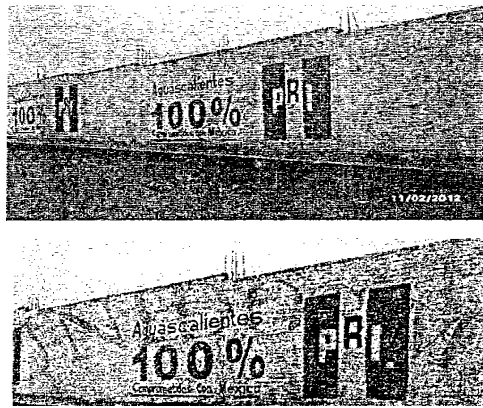
**ANEXO 9).- MUNICIPIO DE RINCÓN DE ROMOS, CALLE ALDAMA ESQUINA GUADALUPE FRENTE A LA ESCUELA NORMAL PRIMARIA FRANCISCO AGUILAR LOMELI, INDICAN LOS VECINOS DEL LUGAR QUE PINTARON A MEDIADOS DEL MES DE ENERO DEL PRESENTE AÑO DESCONOCIENDO QUIÉN AUTORIZÓ A PINTAR LAS BARDAS.**



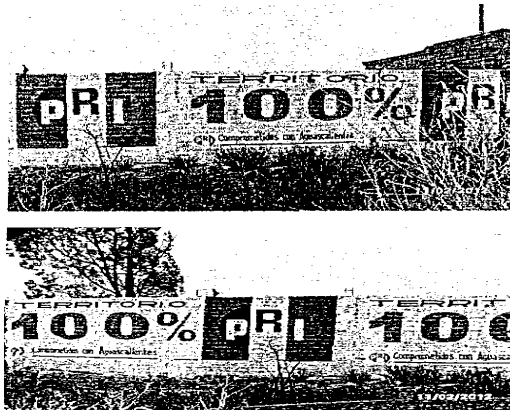
**ANEXO 9).- MUNICIPIO DE RINCÓN DE ROMOS, CALLE PLUTARCO ELIAS CALLES ESQUINA MORELOS SUR FRENTE AL POLIFORUM MUNICIPAL, INDICAN LOS VECINOS DEL LUGAR QUE PINTARON A MEDIADOS DEL MES DE ENERO DEL PRESENTE AÑO DESCONOCIENDO QUIÉN AUTORIZÓ A PINTAR LAS BARDAS.**



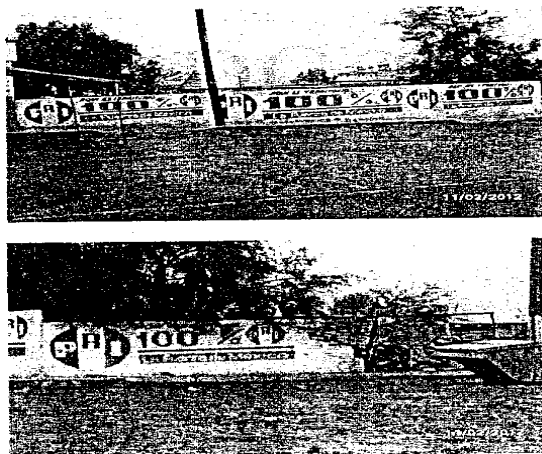
**ANEXO 9).- MUNICIPIO DE RINCÓN DE ROMOS, CALLE MORELOS SUR S/N A UN COSTADO DEL TALLER MECÁNICO CERCA DEL POUFORUM MUNICIPAL (SALIDA A AGUASCALIENTES), INDICAN LOS VECINOS DEL LUGAR QUE PINTARON A MEDIADOS DEL MES DE ENERO DEL PRESENTE AÑO DESCONOCIENDO QUIÉN AUTORIZÓ A PINTAR LAS BARDAS.**



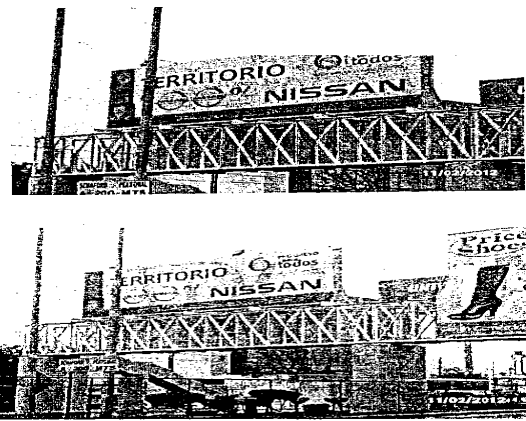
**ANEXO 10).- MUNICIPIO DE COSÍO, AGUASCALIENTES CARRETERA PANAMERICANA SALIDA SUR, INDICAN LOS VECINOS DEL LUGAR QUE PINTARON A MEDIADOS DEL MES DE ENERO DEL PRESENTE AÑO DESCONOCIENDO QUIÉN AUTORIZÓ A PINTAR LAS BARDAS.**



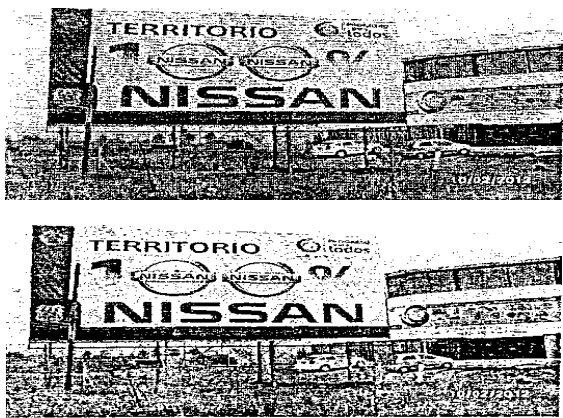
**ANEXO 10) (sic).- MUNICIPIO DE COSÍO, CARRETERA COSIO-REFUGIO DE PROVIDENCIA KM 1.5 INDICAN LOS VECINOS DEL LUGAR QUE PINTARON A MEDIADOS DEL MES DE ENERO DEL PRESENTE AÑO DESCONOCIENDO QUIÉN AUTORIZÓ A PINTAR LAS BARDAS.**



**ANEXO 11).- MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE GRACIA, AGUASCALIENTES, ENTRADA AL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE GRACIA, INDICAN LOS VECINOS DEL LUGAR QUE PINTARON A MEDIADOS DEL MES DE ENERO DEL PRESENTE AÑO DESCONOCIENDO QUIÉN AUTORIZÓ A PINTAR LAS BARDAS.**



**ANEXO 12).**- PUENTE PEATONAL UBICADO EN AVENIDA JOSÉ MARÍA CHÁVEZ, A UN COSTADO DE LA CLÍNICA I DEL IMSS, INDICAN LOS VECINOS DEL LUGAR QUE COLOCARON EL ESPECTACULAR MEDIADOS DEL MES DE ENERO DEL PRESENTE AÑO DESCONOCIENDO QUIÉN AUTORIZÓ SU COLOCACIÓN.



**ANEXO 13).**- AVENIDA 45 SUR PASANDO LA ADUANA, AGUASCALIENTES, INDICAN LOS VECINOS DEL LUGAR QUE COLOCARON EL ESPECTACULAR MEDIADOS DEL MES DE ENERO DEL PRESENTE AÑO DESCONOCIENDO QUIÉN AUTORIZÓ SU COLOCACIÓN.



**ANEXO 14)** AV. CONVENCIÓN SUR PASANDO JOSÉ MARÍA CHÁVEZ FRANTE A LA GUARDERÍA DE LA CLÍNICA 1 DEL IMSS INDICAN LOS VECINOS DEL LUGAR QUE COLOCARON EL ESPECTACULAR MEDIADOS DEL MES DE ENERO DEL PRESENTE AÑO DESCONOCIENDO QUIÉN AUTORIZÓ SU COLOCACIÓN.

## **SUP-RAP-74/2012.**

Al respecto, debe decirse que el elemento probatorio de referencia tiene el carácter de **documento público cuyo valor probatorio es pleno**, respecto de los hechos que en él se consignan, en virtud de haberse emitido por parte de la autoridad electoral estatal, legítimamente facultada para realizar las labores de verificación y diligencias antes mencionadas.

Lo anterior; de conformidad con lo dispuesto 358, párrafos 1 y 3, inciso a), y 359, párrafos 1 y 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los numerales 33, párrafo 1, inciso a); 34, párrafo 1, inciso a), y 44, párrafo 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, razón por la cual la misma tiene valor probatorio pleno respecto a los hechos en ellos consignados.

### **PROCEDENCIA DE LAS MEDIDAS CAUTELARES**

**QUINTO.** Que una vez que han sido expresadas las consideraciones conforme a las cuales se acredita parcialmente la existencia de los actos denunciados, lo procedente es que esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, determine si ha lugar o no a adoptar alguna medida cautelar, respecto de los hechos que hace del conocimiento de esta autoridad la C. Claudia Adriana Alba Pedroza.

En su escrito de queja, la impetrante alude como normatividad electoral violada el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la supuesta difusión de propaganda atribuible al Partido Revolucionario Institucional y al Gobierno del Estado de Aguascalientes, en bardas espectaculares, radio, y televisión; Con características similares, a saber:

a) Por cuanto hace a la propaganda fija, la quejosa refiere que cuenta con los siguientes elementos en común:

#### ***Publicidad en bardas y espectaculares del Partido Revolucionario Institucional***

- *Las Leyendas "Aguascalientes 100% PRI" y "Aquí es territorio 100% PRI"*
- *Logotipo del Partido Revolucionario Institucional*
- *La frase "La Fuerza de México"*
- *La misma gama de colores*

#### ***Publicidad en bardas y espectaculares del Gobierno del Estado de Aguascalientes***

- *La Leyenda "Territorio 100% NISSAN"*
- *Logotipo del gobierno del Estado de Aguascalientes*
- *El escudo del Estado de Aguascalientes*

A guisa, se insertan dos imágenes, proporcionadas por la propia promovente (y que son coincidentes, en cuanto a sus características, con aquellas proporcionadas por el personal del Consejo Local de Aguascalientes):



b) En el caso de los promocionales radial y televisivo del gobierno hidrocálido, sus características son las siguientes:

**Promocional Radial del Gobierno del Estado de Aguascalientes**

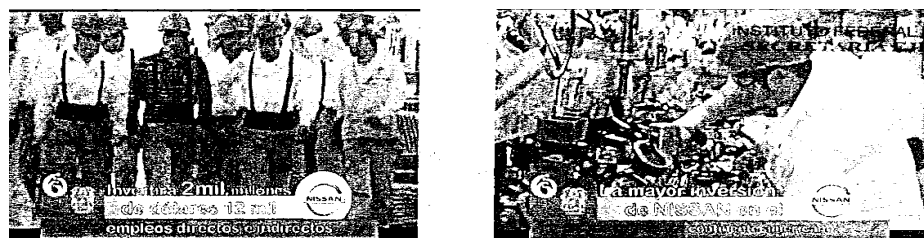
**Voz Masculina:** "El gobierno del Estado informa, la empresa Nissan, por su compromiso con México y Aguascalientes invertirá en la entidad 2 mil millones de dólares, para la construcción del nuevo complejo de manufactura y generará 12 mil empleos directos e indirectos en su primera de tres bases, esto representa la mayor inversión de Nissan en el continente americano - Aguascalientes, territorio 100% Nissan-- Gracias a Nissan por ser parte del progreso para todos."

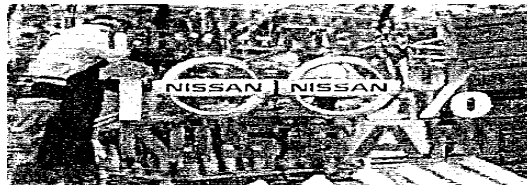
**Promocional Televisivo del Gobierno del Estado de Aguascalientes**

**Voz Masculina**

"El gobierno del Estado informa, la empresa Nissan, por su compromiso con México y con Aguascalientes invertirá en la entidad 2 mil millones de dólares, para la construcción del nuevo complejo de manufactura esto representa la mayor inversión de Nissan en el continente americano. Aguascalientes, territorio 100% Nissan, gracias a Nissan por ser parte del progreso para todos."

Algunas imágenes representativas de este material, son las siguientes:





Una vez precisado lo anterior, este órgano colegiado habrá de pronunciarse respecto de la propaganda en cuestión, en dos apartados distintos, en primer término, por cuanto a la que se hizo valer en bardas y anuncios espectaculares, y posteriormente, respecto de los materiales radial y televisivo argüidos por la quejosa.

Lo anterior no causa afectación jurídica a la promovente, pues no es la forma como los agravios se analizan lo trascendental, sino que todos sean estudiados, tal y como lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 04/2000, consultable a foja ciento diecinueve a ciento veinte, de la "Compilación 1997-2010 Jurisprudencia y tesis en materia electoral", Tomo Jurisprudencia, volumen 1, cuyo rubro y texto es al tenor siguiente:

**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.-** *(Se transcribe)*

A) Pronunciamiento respecto de la propaganda contenida en anuncios espectaculares y bardas

Como resultado de la indagatoria preliminar ordenada por la autoridad sustanciadora, quedó acreditada la existencia de propaganda difundida en las bardas y/o espectaculares referidos por la quejosa, en los términos que ya fueron reseñados con antelación, y que fueron detallados por personal del órgano delegacional de este Instituto en el Estado de Aguascalientes.

No obstante lo anterior, en consideración de este órgano colegiado, resulta improcedente el dictado de la providencia precautoria solicitada por la C. Claudia Adriana Alba Pedroza, pues aun cuando se acreditó la existencia de la propaganda fija referida (correspondiente al Partido Revolucionario Institucional y al Gobierno del Estado de Aguascalientes), no se surten los extremos vinculados a determinar que ha lugar a decretar una medida cautelar por la conculcación al artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que tal circunstancia sólo podría darse si los actos referidos pudieran poner en peligro el normal desarrollo del proceso electoral federal actualmente en curso, si existiera un temor fundado que ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desapareciera la materia de la

controversia, o un riesgo que de no emitirse las medidas cautelares solicitadas, pudieran trastocarse de forma irreparable los principios rectores de la materia electoral, o los bienes jurídicos tutelados por el orden normativo aplicable, lo cual en la especie no acontece.

La finalidad del Legislador al establecer las hipótesis restrictivas contenidas en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es evitar que los servidores públicos de cualquier de los tres niveles de gobierno de la república, utilicen los recursos a su alcance, en razón de su encargo, con el propósito de realizar actos de promoción personalizada a su favor, o bien, ***en beneficio de cualquier partido político, precandidato o candidato a un puesto de elección popular.***

Lo anterior, porque de acontecer actos como los descritos, ello implicaría que los participantes (presentes o eventuales) de los comicios constitucionales federales en curso, no podrían competir en igualdad de circunstancias.

En ese sentido, resulta incuestionable que para poder determinar la adopción de una medida cautelar por una trasgresión a las hipótesis restrictivas contenidas en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional, es necesario que en apego a la apariencia del buen derecho y sin agotar el análisis de fondo del asunto, se advierta que los promocionales impugnados pudieran incidir de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, en la equidad de alguna justa comicial, que exista un temor fundado que ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia, o un riesgo que de no emitirse las medidas cautelares solicitadas, pudieran trastocarse de forma irreparable los principios rectores de la materia electoral, o los bienes jurídicos tutelados por el orden normativo aplicable.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en la jurisprudencia identificada como Tesis: P./J. 15/96, denominada: ***"SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTICULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONAL/DAD DEL ACTO RECLAMADO"*** que establece:

*(Se transcribe)*

Así las cosas, esta autoridad considera que aun cuando quedó acreditada la existencia de la propaganda fija aludida por la

## **SUP-RAP-74/2012.**

quejosa, lo cierto es que se carece de materia para decretar la medida cautelar solicitada, porque:

a) No se cuenta con algún elemento para afirmar que la existencia de la propaganda fija en cuestión (tanto la del partido denunciado como la del Gobierno del Estado de Aguascalientes), pudiera generar un daño irreparable a un proceso electoral federal, puesto que, para efectos del dictado de esta determinación, no se advierte alguna referencia de la que se pudiera derivar una afectación o implicación directa o indirecta, mediata o inmediata al mismo, ni tampoco se advierte cómo tales materiales pudieran incidir en esos comicios.

b) De la simple lectura que se realiza al contenido de la propaganda referida, se advierte que, en el caso de la correspondiente al gobierno hidrocálido, carece de referencia alguna relativa a un partido político, un precandidato, o candidato a un puesto de elección popular, así como a un proceso electoral federal, ni mucho menos llama a votar a favor o en contra de alguno de esos sujetos; en tanto que la alusiva al Partido Revolucionario Institucional no cuenta con ningún elemento que pudiera generar un hábito de confusión o relación con aquella que fue desplegada por el gobierno estatal en comento, de allí que, en ambos casos, tampoco se generen siquiera indicios de un posible daño irreparable o afectación a un proceso electoral federal, o un riesgo que de no emitirse las medidas cautelares solicitadas, pudieran trastocarse de forma irreparable los principios rectores de la materia electoral, o los bienes jurídicos tutelados por el orden normativo aplicable.

c) No se cuenta con algún elemento que justifique un temor fundado que ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia.

En tal virtud, se estima que la existencia y difusión de la propaganda fija sometida a escrutinio de esta autoridad, no pudieran ser objeto de una medida precautoria por parte de este órgano colegiado, puesto que, sin que ello constituya un pronunciamiento a priori respecto del fondo del asunto, no se advierte, para efectos de la presente determinación, que su difusión pudiera poner en peligro o causar un daño irreparable al normal desarrollo de alguna justa comicial federal; ni mucho menos que exista un temor fundado que ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia, o un riesgo que de no emitirse las medidas cautelares solicitadas, pudieran trastocarse de forma irreparable los principios rectores de la materia electoral, o los bienes jurídicos tutelados por el orden normativo aplicable.



En efecto, aun cuando la C. Claudia Adriana Alba Pedroza, refiere que la difusión de la propaganda fija objeto de análisis, constituye propaganda contraventora del párrafo séptimo del artículo 134 Constitucional, pues en su óptica, existe una relación de identidad entre ambas, lo cierto es que pese a observarse ciertos elementos comunes (los colores utilizados, y la frase "100%"), dicha circunstancia no implica un significado univoco o de correspondencia entre ambos tipos de materiales, puesto que de las diligencias preliminares practicadas para determinar la procedencia o no de la medida cautelar solicitada, no se advierten siquiera indicios para acoger la pretensión de la denunciante (relacionada con esa supuesta semejanza, o, bien, que hubiesen sido colocadas por la misma persona), por lo cual no es viable jurídicamente obsequiar la petición planteada por la quejosa (ordenar el retiro de las bardas y espectaculares analizados en esta determinación).

Así, el Instituto Federal Electoral, como depositario de la función estatal de organizar elecciones; debe regir su actuar conforme a los principios de legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, los cuales son rectores de todas y cada una de sus determinaciones [Artículo 41, segundo párrafo, Base V, de la Constitución General], y sí bien es cierto le compete de manera originaria y excluyente, conocer de infracciones administrativas como las denunciadas, que pudieran incidir en el normal desarrollo de las justas comiciales cuya organización le corresponde, pudiendo también dictar las medidas cautelares que se estimen necesarias para cesar tales conductas, a fin de preservar los principios rectores de la materia electoral, o los bienes jurídicos tutelados por el orden normativo aplicable (a fin de que a la postre se restaure el orden jurídico violentado), esta autoridad advierte que atento a lo ya reseñado, se carece de materia para decretar la medida, precautoria solicitada por la quejosa.

Lo anterior, porque como ya se expuso, la propaganda fija constatada no pudiera poner en peligro el normal desarrollo de la justa comicial federal en desarrollo, ni mucho menos existe un temor fundado que ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia, o un riesgo que de no emitirse las medidas cautelares solicitadas, pudieran trastocarse de forma irreparable los principios rectores de la materia electoral, ni los bienes jurídicos tutelados por el orden normativo aplicable.

En tal virtud, y dado que, como se ha expuesto con antelación, el principio de legalidad (rector del actuar de este Instituto), le impone la obligación de emitir sus actos y resoluciones en estricto apego al orden jurídico vigente en la materia, y que en consideración de este colegiado, no existen elementos

## SUP-RAP-74/2012.

suficientes para decretar la medida cautelar solicitada por la C. Claudia Adriana Alba Pedroza, representante propietaria del Partido Acción Nacional ante el Consejo Local de este Instituto en Aguascalientes, respecto de la propaganda fija objeto de su inconformidad.

Por todo lo expuesto en el presente considerando, se estima que la solicitud de decretar medidas cautelares, planteada por la C. Claudia Adriana Alba Pedroza, es improcedente.

### *B) Pronunciamiento respecto de los promocionales radial y televisivo del Gobierno del Estado de Aguascalientes*

Ahora bien, por cuanto a la solicitud de medidas cautelares planteada por la representación del Partido Acción Nacional ante el Consejo Local de Aguascalientes, respecto de los promocionales radial y televisivo aludidos, cabe destacar que la misma deviene en improcedente.

Lo anterior, en razón de que, como resultado de las diligencias practicadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de esta institución, no pudo constatarse la difusión de los promocionales en comento, tal y como se afirmó en su oficio DEPPP/412/2012.

En esa tesitura, este cuerpo colegiado advierte que los actos materia de la inconformidad planteada por el Partido Acción Nacional en su escrito de queja (respecto de estos promocionales), son hechos cuya efectiva realización no pudo ser constatada.

Ante esta circunstancia, siendo que la existencia y difusión de los materiales radial y televisivo en comento constituye el objeto de la medida cautelar sobre la cual esta autoridad podría haberse pronunciado, pero siendo que en el presente caso la misma no pudo ser corroborada, la materia de la aludida medida ha cesado y resulta de imposible reparación, por lo que se estima que la solicitud bajo análisis deviene notoriamente **improcedente**, de conformidad con los artículos 365, párrafo 4; 368, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como del artículo 17 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

En tal virtud, con fundamento en los artículos 51, párrafo 1, inciso e); 356, 1, inciso b); 365, párrafo 4; 368, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 13 párrafo 1, 4, 10, 13, artículo 17 y 62 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral y el acuerdo de fecha diez de febrero de dos mil doce,

## **SUP-RAP-74/2012.**

dictado por el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, esta Comisión de Quejas y Denuncias emite el siguiente:

### **ACUERDO**

**PRIMERO.-** Se declaran improcedentes las medidas cautelares solicitadas por la C. Claudia Adriana Alba Pedroza, Representante Propietaria del Partido Acción Nacional ante el Consejo Local de este Instituto en Aguascalientes, en términos de los argumentos vertidos en el considerando CUARTO del presente acuerdo.

**SEGUNDO.-** Se instruye al Secretario Ejecutivo de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

Dicho acuerdo fue notificado al Partido Acción Nacional, el dieciocho de febrero siguiente.

### **SEGUNDO. *Recurso de apelación.***

#### **I. Recurso de apelación.**

El veintiuno de febrero de dos mil doce, el Partido Acción Nacional, por conducto de Claudia Adriana Alba Pedroza, en su carácter de representante propietaria de dicho partido político ante el Consejo Local del Instituto Federal Electoral en Aguascalientes, interpuso recurso de apelación en contra del citado acuerdo número ACQD-003/2012, de trece de febrero de dos mil doce, haciendo valer los siguientes motivos de disenso:

[...]

#### **AGRAVIOS:**

**FUENTE DEL AGRAVIO.-** Consistente en el acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE, donde se me niegan las medidas cautelares solicitadas de mi parte, para evitar la continuación de los actos denunciados, y que como

consecuencia se conviertan en daños irreparables para mi representado, afectando la equidad, certeza y legalidad del proceso federal que nos ocupa, radicado bajo el expediente SCG/PE/PAN/CG/028/PEF/105/2012.

**ARTÍCULOS VIOLADOS.-** 1; 16, 17; 41 apartado D; 116 base IV incisos j), l), de la Constitución Federal; y los artículos 3, 211, 212, 228, 236 párrafo 1, 341, 344 inciso a), 367, 371 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 2 párrafos 1 y 4; 3; 7 inciso b) fracción VII último párrafo, inciso c) fracciones I y III y el punto número 3; 46, 48, 62, 73 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral y demás relativos y aplicables.

**PRIMER AGRAVIO**

**CONCEPTO DEL AGRAVIO.-** Lo constituye medularmente, la falta de valoración de las pruebas, hechos, agravios y el derecho manifestado por mi parte, en virtud de que la autoridad hoy responsable; incumple con los principios de legalidad enfocados a la **falta de interpretación sistemática, funcional y gramatical** y por tanto de la certeza, **inobservando principios de congruencia y legalidad**, ya que al no conceder las medidas cautelares solicitadas por mi parte, permite que mis denunciados, continúen realizando actos contrarios a la normatividad electoral, alterando la *equidad* de la contienda electoral, ya que se permite que siga existiendo publicidad análoga entre Gobierno del Estado y el Partido Revolucionario Institucional, generando un posicionamiento indebido de dicho partido respecto a mi representado.

**PRIMER AGRAVIO.-** Causa agravio al partido político que represento y a la sociedad en general el acuerdo impugnado, en los puntos resolutivos primero y segundo anteriormente transcritos en el que al realizar el estudio de la petición de las medidas cautelares concluyó lo siguiente:

*PRIMERO: Se declaran improcedentes las medidas cautelares solicitadas por la C. Claudia Adriana Alba Pedroza, Representante Propietaria del Partido Acción Nacional ante el Consejo Local de este Instituto en Aguascalientes, en términos de los argumentos vertidos en el considerando CUARTO del presente acuerdo.*

*SEGUNDO: Se instruye al Secretario Ejecutivo de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendientes a notificar la presente determinación. Énfasis Añadido*

El Acuerdo impugnado viola los principios de legalidad y exhaustividad establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en sus artículos 14, 16 y 17 bajo los siguientes razonamientos:

El Comité de Quejas y Denuncias responsable parte de la premisa falsa y errónea al estimar que no son procedentes las medidas cautelares solicitadas por la suscrita, ya que realiza una indebida fundamentación y motivación, dejando de aplicar lo dispuesto en los artículos 14, 16 y 17 Constitucionales.

Para mayor comprensión en este agravio, es necesario exponer el marco normativo aplicable: el artículo 14 constitucional establece:

**Artículo 14.-** *(Se transcribe)*

**Artículo 16.-** *(Se transcribe)*

**Artículo 17.-** *(Se transcribe)*

De los primeros preceptos constitucionales se establece el principio de Legalidad consistente en la garantía formal para que los ciudadanos **y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley**, de tal manera que **no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias** al margen del texto normativo.

Del Principio de Legalidad constitucional se pueden extraer los siguientes elementos:

1. Constar por escrito. Dicho elemento consiste en que todo acto de autoridad que pueda afectar de alguna manera la esfera jurídica de los ciudadanos o de las agrupaciones políticas debe constar por escrito;
2. Emanar de Autoridad competente. Tal elemento reviste que para que un acto de autoridad tenga eficacia jurídica es necesario que emane de una autoridad competente, entendida la competencia como el conjunto de facultades y atribuciones con el que el ordenamiento jurídico inviste a una determinada autoridad, cuya existencia, organización y funcionamiento están previstos en el propio conjunto normativo; y
3. La motivación y fundamentación. La motivación debe entenderse como el señalamiento preciso de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que han determinado a la autoridad a emitir el acto, y la fundamentación en el entendido de la invocación del precepto jurídico que la autoridad considera aplicable al caso particular.

En este orden es necesario admitir que la falta de alguno de los elementos acarrea que el acto emitido por la autoridad responsable, puede configurarse que éste carezca de eficacia jurídica y por tanto en es ilegal.

## SUP-RAP-74/2012.

Ahora bien tal violación al principio de Legalidad se concretiza por la falta de fundamentación y motivación de la autoridad responsable al no observarse la aplicación del artículo 17 y con ello el principio de Exhaustividad en el acuerdo emitido de la autoridad responsable.

El artículo 17 constitucional, anteriormente invocado, establece el principio de Exhaustividad el cual consiste en el examen que debe de hacer la autoridad con los puntos litigiosos que la quejosa solicitó sean resueltos, tal argumento se encuentra establecido en la Jurisprudencia emitida por esta H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual se transcribe a continuación:

### **EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE.-** (Se transcribe)

Ahora bien, es fundamental hacer mención que en la Denuncia primigenia presentada por la suscrita se exponen hechos y se ofrecen pruebas con la finalidad de acreditar que el C. Carlos Lozano de la Torre en su carácter de Gobernador del Estado y el Partido Revolucionario Institucional han venido violentando la normatividad electoral aplicable, toda vez que mi ahora denunciado Carlos Lozano de la Torre al difundir la publicidad de Gobierno del Estado busca beneficiar al Partido Revolucionario Institucional al ser coincidente la publicidad de Gobierno del Estado con la del referido Instituto Político.

Ante ello el Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias dependiente del Instituto Federal Electoral coincide al señalar en su hoja 50 lo siguiente:

*Así las cosas, esta autoridad considera que aun cuando **quedó acreditada la existencia de la propaganda fija aludida** por la quejosa, lo cierto es que se carece de materia para decretar la medida cautelar solicitada, porque:*

*a) No se cuenta con algún elemento para afirmar que la existencia de la propaganda fija en cuestión (tanto del partido denunciado como la del Gobierno del Estado de Aguascalientes), pudiera generar un daño irreparable a un proceso electoral federal, puesto que, para efectos del dictado de esta determinación, no se advierte alguna referencia de la que se pudiera derivar una afectación o implicación directa o indirecta, mediata o inmediata al mismo, ni tampoco se advierte cómo tales materiales pudieran incidir en esos comicios.*

*b) De la simple lectura que se realiza al contenido de la propaganda referida, se advierte que, en el caso de la correspondiente al gobierno hidrocálido, carece de referencia alguna relativa a un partido político, un precandidato o candidato a un puesto de elección popular, así como a un proceso electoral federal, ni mucho menos llama a votar a favor o en contra de alguno de esos sujetos; en tanto que la alusiva al Partido Revolucionario Institucional no cuenta con ningún elemento que pudiera generar un hálito de confusión o relación con aquella que fue desplegada por el gobierno estatal en comento, de allí que, en ambos casos, tampoco se generen siquiera indicios de un posible daño irreparable o afectación a un proceso electoral federal, o un*

## **SUP-RAP-74/2012.**

*riesgo de que de no emitirse las medidas cautelares solicitadas, pudieran trastocarse de forma irreparable los principios rectores de la materia electoral, o los bienes jurídicos tutelados por el orden normativo aplicable.*

*c) No se cuenta con algún elemento que justifique un temor fundado que ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia.*

De la simple lectura de lo anteriormente transcrito, se desprende claramente que la motivación del acuerdo para determinar improcedentes las medidas cautelares solicitadas por la suscrita incumple con el principio de *proporcionalidad y exhaustividad*, ya que la responsable sin realizar una análisis lógico jurídico considera que no existe afectación o implicación directa o indirecta de mis ahora denunciados en la fijación de la propaganda electoral indebida.

Lo anterior es así, ya que como se ha señalado, la responsable deja de valorar el hecho de que las medidas cautelares no son en sí una sentencia que resuelva el fondo del asunto, sino la adopción de las medidas cautelares solicitadas por la suscrita, respecto de la propaganda electoral objeto de denuncia, son necesarias para evitar la generación de posibles daños, graves e irreparables, bajo condiciones objetivas que denoten un riesgo inminente, real y directo de afectación, a los principios constitucionales y legales que rigen la materia electoral.

Ya que como se vuelve a reiterar de la propaganda en mención se advierte a todas luces la presunción de que estamos en la presencia de una promoción indebida del ahora denunciado el C. Carlos Lozano de la Torre en su carácter de Gobernador Constitucional de Aguascalientes, ya que existe la posibilidad de que se pueda actualizar afectación al principio constitucional de equidad en el procedimiento electoral federal, debido a que mi ahora denunciado Carlos Lozano de la Torre al difundir la publicidad de Gobierno del Estado busca beneficiar al Partido Revolucionario Institucional al ser reiterada y coincidente la publicidad de Gobierno del Estado con la del referido Instituto Político.

Ahora bien, con independencia de que asista o no la razón a la suscrita en el fondo del procedimiento sancionador, respecto de la constitucionalidad o legalidad de la propaganda difundida, lo cierto es que la adopción de las medidas cautelares solicitadas por la suscrita no sólo es pertinente, sino necesaria, ante la posible afectación en la contienda electoral y en los principios constitucionales y legales que rigen los procedimientos electorales federales.

**SEGUNDO AGRAVIO**

**FUENTE DEL AGRAVIO.-** Consistente en el acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE, donde se me niegan las medidas cautelares solicitadas de mi parte, para evitar la continuación de los actos denunciados, y que como consecuencia se conviertan en daños irreparables para mi representado, afectando la equidad, certeza y legalidad del proceso federal que nos ocupa, radicado bajo el expediente SCG/PE/PAN/CG/028/PEF/I 05/2012.

**ARTÍCULOS VIOLADOS.-** 1; 16, 17; 41 apartado D; 116 base IV incisos j), l) , de la Constitución Federal; y los artículos 3, 211, 212, 228, 236 párrafo 1, 341, 344 inciso a), 367, 371 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 2 párrafos 1 y 4; 3; 7 inciso b) fracción VII último párrafo, inciso c) fracciones I y III y el punto número 3; 46, 48, 62, 73 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral y demás relativos y aplicables.

**CONCEPTO DEL AGRAVIO.-** Lo constituye medularmente, la falta de valoración de las pruebas, hechos, agravios y el derecho manifestado por mi parte, en virtud de que la autoridad hoy responsable; incumple con los principios de legalidad enfocados a la **falta de interpretación sistemática, funcional y gramatical** y por tanto de la certeza, **inobservado principios de congruencia y legalidad**, ya que al no conceder las medidas cautelares solicitadas por mi parte, permite que mis denunciados, continúen realizando actos contrarios a la normatividad electoral, alterando la equidad de la contienda electoral, ya que se permite que siga existiendo publicidad análoga entre Gobierno del Estado y el Partido Revolucionario Institucional, generando un posicionamiento indebido de dicho partido respecto a mi representado.

**SEGUNDO AGRAVIO.-** Por otra parte causa agravio al partido político que me honro en representar, el hecho de que la autoridad responsable electoral no realizó el juicio de ponderación sobre las medidas cautelares solicitadas, ya que las medidas cautelares son los instrumentos que puede decretar el juzgador a petición de parte o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes litigantes o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un proceso.

Igualmente y como es bien sabido, el legislador previo la posibilidad de decretar medidas cautelares, con efectos únicamente provisionales o transitorios y temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción, ello con la finalidad 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 el código electoral federal.



La consideración de tales elementos, para ordenar o no las medidas cautelares, responde a que la decisión cautelar, aunque accesoria, tiene una especial relevancia, respecto de la eficacia preventiva del procedimiento y, por tanto, su otorgamiento se debe justificar objetivamente, ante una situación de urgencia o de daño irreparable, considerando también el interés general y los derechos fundamentales de terceros.

También se ha establecido, que la medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho o un principio constitucional que requiera protección *provisional y urgente*, a raíz de una afectación producida o de inminente producción, mientras se sigue el proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización.

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el ***fumus boni iuris*** -apariencia del buen derecho- unida al elemento del ***periculum in mora*** -temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final- de manera que son protegibles por medidas cautelares, aquellos casos en los que se acredita la temeridad o actuar indebido de quien con esa conducta ha forzado la instauración del procedimiento.

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

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.

Ello es así, porque las medidas cautelares tienen como objeto suplir provisionalmente la falta de una resolución sobre el fondo del asunto, previendo el peligro que puede generar su dilación, a efecto de garantizar principios o derechos cuyo titular estima que pueden sufrir algún menoscabo, por lo que constituyen una determinación de interés público, ya que buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado a través de la suspensión provisional de una situación que se reputa antijurídica.

En la queja de origen se señaló que las conductas motivo de la denuncia se puede afectar el procedimiento electoral, en particular, el concerniente, porque incide en la equidad en la contienda electoral, derivado de la promoción o posicionamiento

de la imagen del Gobierno del Estado de Aguascalientes a favor del Partido Revolucionario Institucional, frente a los electores, como posible interesado en participar en el proceso electoral citado.

Como ya se dijo, para decretar medidas cautelares es imprescindible analizar si existen elementos que permitan tener por demostrada la apariencia de un buen derecho y el peligro en la demora, lo que significa que el tribunal local debió analizar si la conducta denunciada, *prima facie*, a partir de un análisis preliminar y provisional, podría configurar una infracción a la normatividad aplicable, así como la necesidad de retirar la propaganda denunciada para evitar daños irreparables.

En el caso, la responsable no abordó el análisis de esos elementos, pues prescindió de ellos al aplicar la denominada "ley de la ponderación", lo que hace ilegal su resolución, pues no hizo un examen real, sobre si existían elementos suficientes para presumir en forma preliminar, que la propaganda denunciada tenía por finalidad promocionar la imagen política de los denunciados.

Es decir lo que la responsable debió verificar si existían indicios suficientes que permitieran acreditar la presunción de la existencia del buen derecho y el peligro en la demora, lo que significa que la responsable debió analizar si la conducta denunciada, a partir de un análisis preliminar y provisional, podría configurar una infracción a la citada normatividad, acreditado lo cual, se estaría ante la necesidad de retirar la propaganda denunciada para evitar daños irreparables y, con ello, oponer el interés público frente al derecho individual del ciudadano, a fin de desterrar la posible afectación aducida por el denunciante, a los principios constitucionales y legales que rigen la materia electoral, en especial el de equidad.

[...]"

### **TERCERO. Trámite y sustanciación.**

**I. Recepción de expediente.** Mediante oficio número STCQyD/011/2012, de veintiséis de febrero de dos mil doce, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior en esa misma fecha, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral remitió el expediente integrado con motivo del

**SUP-RAP-74/2012.**

recurso de apelación de que se trata, la demanda y sus anexos, el informe circunstanciado y la demás documentación que estimó atinente para la resolución del asunto.

**II. Turno a Ponencia.** Por proveído de veintisiete de febrero de dos mil doce, suscrito por el Magistrado Presidente de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se ordenó integrar el expediente **SUP-RAP-74/2012**, y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Manuel González Oropeza, para los efectos establecidos en el artículo 19, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El acuerdo de referencia se cumplimentó mediante oficio número TEPJF-SGA-1213/12, de esa misma fecha, signado por el Secretario General de Acuerdos de esta Sala Superior.

**CUARTO. Admisión y cierre de instrucción.**

El veintiocho de febrero del año en curso, el Magistrado instructor, emitió el acuerdo mediante el cual tuvo por radicado en su Ponencia y admitió a trámite el expediente citado al rubro, y en virtud de que se encontraba concluida la sustanciación respectiva, al no encontrarse prueba alguna pendiente de desahogar ni diligencia que practicar, se declaró cerrada la instrucción y se ordenó formular el proyecto de sentencia correspondiente; y,

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

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3, párrafo 2, inciso b); 40, párrafo 1, inciso b) y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un partido político a fin de impugnar el acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, mediante el cual determinó la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por el citado partido, es decir, que se trata de un medio de impugnación interpuesto por partido político nacional, contra un acto emitido por un órgano central del Instituto Federal Electoral que estima ilegal y conculcatorio de sus derechos.

Sirve de apoyo a lo expuesto, ***mutatis mutandis***, la jurisprudencia número **2/2005**, consultable en las páginas 165 a 167, de la *Compilación 1997-2010, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Jurisprudencia, Volumen 1, que es de este tenor literal:

**COMISIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL IFE. LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA IMPUGNACIÓN DE SUS ACTOS.—**

Las comisiones del Instituto Federal Electoral no tienen el carácter de órganos de dicho instituto, sino que forman parte de sus órganos centrales, conforme lo determina el artículo 72, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a saber: el Consejo General, la Presidencia del Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva, contando además, dentro de su estructura, con delegaciones en cada entidad federativa, subdelegaciones en cada distrito electoral uninominal y oficinas municipales en los lugares en que el Consejo General determine su instalación, como lo dispone el artículo 71 del mismo ordenamiento. El Consejo General, por su parte, en términos del numeral 80, párrafos 1 y 2, del precitado código, además integrará las comisiones de fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas; prerrogativas, partidos políticos y radiodifusión; organización electoral; servicio profesional electoral; y capacitación electoral y educación cívica, y está asimismo facultado para integrar las comisiones que considere necesarias. Por disposición del párrafo 3 del dispositivo en comento, las comisiones deberán presentar en los asuntos que se les encomienden, un informe, dictamen o proyecto de resolución, según sea el caso, a la consideración del Consejo General. Asimismo, conforme lo determina el artículo 7o., párrafo 1, del *Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral*, dichas comisiones contribuyen al desempeño de las atribuciones del Consejo General y ejercen las facultades que les confiere el código y los acuerdos y resoluciones del propio consejo. En este contexto, resulta claro que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece los órganos, tanto centrales como desconcentrados del Instituto Federal Electoral, y determina sus atribuciones, sin que entre ellos se encuentren las referidas comisiones, las que así se vienen a constituir como parte del Consejo General. En esta virtud, los actos o resoluciones que emanen de aquéllas, son susceptibles, en su caso, de impugnarse a través del recurso de apelación, cuya competencia se surte a favor de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, atento lo dispuesto en el artículo 44, párrafo 2, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el que se establece que durante el proceso electoral federal la mencionada Sala es la competente para conocer de la impugnación de los actos o resoluciones provenientes del Consejo General, del Consejero Presidente y de la Junta General Ejecutiva, todos ellos órganos centrales del referido instituto. Es por ello que, si el acto impugnado proviene de una comisión del Consejo General del

Instituto Federal Electoral, y si se emite durante el proceso electoral federal, se está en presencia del supuesto previsto en el ya referido artículo 44, párrafo 2, inciso a), de la citada ley adjetiva federal, quedando la causa sujeta al imperio de ese órgano jurisdiccional y no de alguna de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**SEGUNDO. *Requisitos de Procedibilidad.***

El presente medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 7; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b), y 45, párrafo 1, inciso b), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de acuerdo con lo siguiente:

**a) Forma.** El medio de impugnación se presentó por escrito ante la autoridad responsable y en él se hace constar el nombre del recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para tal efecto; también 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; se ofrecen pruebas, y se hace constar la firma autógrafa de su representante legal.

**b) Oportunidad.** El recurso fue promovido oportunamente, toda vez que el acuerdo impugnado, se emitió el trece de febrero de dos mil doce, y notificado al partido apelante el dieciocho de ese mismo mes y año, y el escrito de demanda se presentó el veintiuno siguiente, por lo que resulta inconcuso que el término de cuatro días previsto para la interposición del recurso de

apelación que se analiza, previsto en el artículo 8 de la ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se encuentra colmado.

**c) Legitimación y personería.** Dichos requisitos se encuentran satisfechos plenamente, en primer término, porque el presente recurso es interpuesto por parte legítima, pues quien actúa es un partido político a través de su representante legítimo, por lo tanto, con fundamento en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se encuentra facultado para promover el medio impugnativo que se analiza.

Por lo que hace a la personería, también se encuentra satisfecha, pues la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado, le reconoce a Claudia Adriana Alba Pedroza, el carácter de representante propietaria del Partido Acción Nacional ante el Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el estado de Aguascalientes.

**d) Interés Jurídico.** El partido político apelante acredita su interés jurídico en razón de que, en su concepto, el acto impugnado resulta contrario a la normativa electoral y lesiona sus derechos, siendo la presente vía la idónea para restituir los derechos presuntamente vulnerados en caso de asistirle la razón.

Además, no debe soslayarse que el acto impugnado lo constituye el acuerdo número ACQD-003/2012, de trece de febrero de dos mil doce, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias de dicho Instituto Federal Electoral, respecto de la solicitud de adoptar las medidas cautelares a que hubiere lugar, dentro del procedimiento especial sancionador identificado con el número de expediente SCG/PE/PAN/JL/AGS/028/PEF/105/2012, el cual, si bien no solamente repercute en la esfera jurídica del partido impugnante, también lo es que, éste tiene el carácter de entidad de interés público que interviene en el proceso electoral, de lo que se desprende la posibilidad jurídica de actuar en defensa del interés público, difuso o colectivo, con independencia de la defensa de sus intereses particulares.

**e) Definitividad.** También se satisface este requisito, ya que conforme a la legislación aplicable, en contra del acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, no procede otro medio de defensa por el que pudiera ser confirmado, modificado o revocado.

En consecuencia, y toda vez que la responsable no hace valer la actualización de causa de improcedencia alguna en el presente recurso de apelación, ni esta Sala Superior advierte oficiosamente la presencia de una de ellas, procede realizar el estudio de fondo del asunto planteado.



**TERCERO. *Resumen de agravios.***

Previo al análisis de los conceptos de agravio aducidos por el partido político recurrente, cabe precisar que tratándose de recursos de apelación, como en la especie, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se debe suplir en favor de los promoventes, la deficiencia en la exposición de sus conceptos de agravio, siempre que, los mismos puedan deducirse de los hechos expuestos.

En la misma tesitura, esta Sala Superior ha sostenido que los agravios que se hagan valer en un medio de impugnación, pueden ser desprendidos de cualquier capítulo del escrito inicial, y no necesariamente deberán contenerse en el capítulo particular de los agravios.

Esto, siempre y cuando expresen con toda claridad las violaciones constitucionales o legales que se consideren fueron cometidas por la autoridad responsable, exponiendo los razonamientos lógico-jurídicos a través de los cuales se concluya, en su concepto, que la responsable o bien no aplicó determinada disposición constitucional o legal, siendo ésta aplicable o, por el contrario, aplicó otra sin resultar pertinente al caso concreto o, en todo caso, realizó una incorrecta interpretación jurídica de la disposición aplicada.

Lo anterior, encuentra sustento en la tesis de jurisprudencia **02/98** de esta Sala Superior y publicada en la *Compilación 1997-2010, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Volumen 1, Jurisprudencia, visible en las páginas 118 y 119, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

**AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL.-** Debe estimarse que los agravios aducidos por los inconformes, en los medios de impugnación, pueden ser desprendidos de cualquier capítulo del escrito inicial, y no necesariamente deberán contenerse en el capítulo particular de los agravios, en virtud de que pueden incluirse tanto en el capítulo expositivo, como en el de los hechos, o en el de los puntos petitorios, así como el de los fundamentos de derecho que se estimen violados. Esto siempre y cuando expresen con toda claridad, las violaciones constitucionales o legales que se considera fueron cometidas por la autoridad responsable, exponiendo los razonamientos lógico-jurídicos a través de los cuales se concluya que la responsable o bien no aplicó determinada disposición constitucional o legal, siendo ésta aplicable; o por el contrario, aplicó otra sin resultar pertinente al caso concreto; o en todo caso realizó una incorrecta interpretación jurídica de la disposición aplicada.

Consecuentemente, dicha figura jurídica se aplicará en el presente fallo, siempre y cuando, se reitera, esta Autoridad Federal advierta una mínima expresión de conceptos de agravio, aunque ésta sea deficiente o bien, la parte apelante exponga en su demanda hechos de los cuales se puedan deducir.

Precisado lo anterior, del escrito del recurso de apelación que se analiza se advierte que el Partido Acción Nacional expresó dos agravios, en los que hace valer los motivos de disenso siguientes:

**a)** Que le causa agravio el acuerdo impugnado, en específico, los puntos de acuerdo primero y segundo, ya que estima se violan los principios de legalidad, exhaustividad y congruencia previstos en los artículos 14; 16 y 17, de la Constitución federal, toda vez que la responsable al determinar que no son procedentes las medidas cautelares solicitadas, realizó una indebida fundamentación y motivación.

Al respecto, menciona la apelante que la responsable omite llevar a cabo una valoración de las pruebas, hechos y derecho, manifestados en su queja primigenia, por lo que, en su concepto, se incumple con los principios de legalidad y certeza jurídica, pues al negar las medidas cautelares solicitadas, se permite que los sujetos denunciados continúen realizando actos que violentan la normatividad electoral, específicamente la equidad de la contienda electoral, pues al existir publicidad análoga entre el Gobierno de Aguascalientes y el Partido Revolucionario Institucional, se genera un posicionamiento indebido del partido político citado respecto del Partido Acción Nacional.

**b)** Que al negarle la aplicación de las medidas cautelares solicitadas, se afecta los principios de equidad, certeza y legalidad del proceso electoral federal, por lo que le causa agravio que la autoridad responsable, a su juicio, no realizó un juicio de ponderación sobre las medidas cautelares solicitadas, pues éstas son los instrumentos que permiten conservar la materia de litigio y evitar un grave e irreparable daño a las

## **SUP-RAP-74/2012.**

partes en litigio o a la sociedad, si hay un principio constitucional que requiera protección provisional y urgente, a raíz de una afectación o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento atinente para resolver la pretensión de fondo de quien sufre el daño.

### **CUARTO. *Estudio de fondo.***

Previo a dar contestación a los agravios, es importante realizar algunas precisiones en relación con el acto reclamado y a la naturaleza de las medidas cautelares.

Si bien el caso bajo estudio se encuentra directamente relacionado con el procedimiento especial sancionador número SCG/PE/PAN/JL/AGS/028/PEF/105/2012, instaurado ante la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral con motivo de la queja presentada por el Partido Acción Nacional en contra de Carlos Lozano de la Torre, en su carácter de Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes, así como en contra del Partido Revolucionario Institucional en dicha entidad federativa, por considerar que realizaron actos prohibidos por la legislación electoral vigente dentro del proceso electoral federal, violando el artículo 134 de la Constitución federal, es importante precisar que el mismo versa, única y exclusivamente, sobre la determinación adoptada por la referida autoridad administrativa electoral respecto de las medidas cautelares solicitadas en ese procedimiento.

En consecuencia, no obstante la íntima relación existente entre la cuestión aquí planteada y el mencionado procedimiento especial sancionador, la presente sentencia se limita a analizar, en sus méritos y dentro del contexto atinente al marco normativo rector de las medidas cautelares, el acuerdo por el cual la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral resolvió declarar improcedente la adopción de las referidas providencias.

En ese sentido, las consideraciones y puntos resolutivos de la presente ejecutoria, acotados al estudio y solución de las multicitadas medidas precautorias, en modo alguno prejuzgan sobre la materia del aludido procedimiento especial sancionador SCG/PE/PAN/JL/AGS/028/PEF/105/2012, sobre el cual deberá pronunciarse la indicada autoridad electoral competente en pleno ejercicio de sus atribuciones.

Lo anterior, sin perjuicio de que eventualmente, de considerarlo así los interesados, la resolución que en su oportunidad emita dicha autoridad electoral en el referido procedimiento sancionador podría ser impugnada ante este órgano jurisdiccional federal, en la forma y términos que los justiciables estimaran pertinente.

Finalmente, conviene tener presente que en el caso en estudio la impugnación se encuentra dirigida a controvertir únicamente las consideraciones de la autoridad responsable contenidas en el inciso A), denominado “Pronunciamiento respecto de la propaganda contenida en anuncios espectaculares y bardas”,

**SUP-RAP-74/2012.**

del considerando quinto del acuerdo impugnado, en cuanto a la declaración de improcedencia de las medidas precautorias solicitadas, no así, respecto la no acreditación de la existencia de los supuestos spots de radio y televisión, por lo que tales argumentaciones del órgano electoral responsable deben mantenerse incólumes para continuar rigiendo su sentido.

Sentado lo anterior, conviene tener presente la naturaleza jurídica de las medidas precautorias.

Las medidas cautelares o providencias precautorias son los instrumentos que puede decretar el juzgador, 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 litigantes o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un proceso.

Tales medidas constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo; sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir la ausencia de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado,

desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica.

Este criterio ha sido reconocido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J.21/98, Publicada en la página 18, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, marzo de 1998, que es del tenor literal siguiente:

**MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.** Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a las resultas del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.

El legislador previó la posibilidad de que se decreten medidas cautelares con efectos únicamente provisionales o transitorios, temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción, ello con la finalidad 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 el código electoral federal.

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

Asimismo, en lo tocante a la fundamentación y motivación que deben satisfacer las determinaciones en las que se decida decretar una medida cautelar, de manera amplia, puede decirse que las condiciones a las que se encuentra sujeto su pronunciamiento, son las siguientes:

**a)** La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.

**b)** El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama (*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 proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización.

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el ***fumus boni iuris*** –apariencia del buen derecho– unida al elemento del ***periculum in mora*** –temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final–; en este sentido sólo son protegibles por medidas cautelares, aquéllos casos en los que se acredita la temeridad o actuar indebido de quien con esa conducta ha forzado la instauración del procedimiento.

El ***fumus boni iuris*** o apariencia del buen derecho, 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.

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.

## **SUP-RAP-74/2012.**

Esa situación obliga indefectiblemente a realizar una evaluación preliminar -aún cuando no sea completa- en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas.

De esa suerte, si de este 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, cuando se torna patente la afectación que se ocasionaría, esto es, el peligro en la demora, 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.

Así, en atención a la naturaleza de este tipo de medidas, se requiere una acción ejecutiva inmediata y eficaz, que debe adoptarse mediante la ponderación de los elementos que obren en el expediente, generalmente aportados por el solicitante, con el fin de determinar, en grado de seria probabilidad, si pueden producirse daños o lesiones irreparables.

Esta clase de providencias, como todo acto de molestia por parte de la autoridad, necesariamente debe fundar y motivar su decretamiento o la negativa de su dictado, en observancia al principio de legalidad, ya que según sea el sentido de la resolución, con ellas puede afectarse a cualquiera de los sujetos en conflicto.

Bajo las premisas apuntadas, se procede a contestar los agravios resumidos en el considerando precedente.

En el primer motivo de disenso, señalado con el inciso **a)**, del considerando tercero de la presente ejecutoria, el partido político apelante aduce que le causa agravio el acto impugnado, en específico, los puntos de acuerdo primero y segundo, ya que estima se violan los principios de legalidad, exhaustividad y congruencia previstos en los artículos 14; 16 y 17, de la Constitución federal, toda vez que la responsable al determinar que no son procedentes las medidas cautelares solicitadas, realizó una “**indebida**” fundamentación y motivación.

Igualmente, de manera aislada, señala, que la violación al principio de legalidad se concretiza por la “**falta**” de fundamentación y motivación al no observarse la aplicación del artículo 17 constitucional y por ende, el principio de exhaustividad.

Al respecto, cabe precisar que la falta de fundamentación y motivación es una violación formal diversa a la indebida o incorrecta fundamentación y motivación, que es una violación material o de fondo, siendo distintos los efectos que genera la existencia de una u otra, por lo que el estudio de aquella omisión debe hacerse de manera previa.

En efecto, el artículo 16 constitucional establece, en su primer párrafo, el imperativo para las autoridades de fundar y motivar sus actos que incidan en la esfera de los gobernados, pero la

## **SUP-RAP-74/2012.**

contravención al mandato constitucional que exige la expresión de ambas en los actos de autoridad puede revestir dos formas distintas, a saber: la derivada de su falta, y la correspondiente a su inexactitud.

Se produce la falta de fundamentación y motivación, cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica.

En cambio, hay una indebida fundamentación cuando en el acto de autoridad sí se invoca el precepto legal, sin embargo, resulta inaplicable al asunto por las características específicas de éste que impiden su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa; y una incorrecta motivación, en el supuesto en que sí se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas están en disonancia con el contenido de la norma legal que se aplica en el caso.

De manera que la falta de fundamentación y motivación significa la carencia o ausencia de tales requisitos, mientras que 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.

Tal diferencia permite advertir que en el primer supuesto se trata de una violación formal dado que el acto de autoridad carece de elementos ínsitos, connaturales, al mismo por virtud de un imperativo constitucional, por lo que, advertida su ausencia mediante la simple lectura del acto reclamado, procederá revocar el acto impugnado; 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 y otros son incorrectos, lo cual, por regla general, también dará lugar a un fallo favorable, sin embargo, será menester un previo análisis del contenido del asunto para llegar a concluir la mencionada equivocación.

Por virtud de esa nota distintiva, los efectos de la resolución jurisdiccional, son igualmente diversos en uno y otro caso, pues aunque existe un elemento común, o sea, que la autoridad deje insubsistente el acto ilegal, en el primer supuesto será para que subsane la irregularidad expresando la fundamentación y motivación antes ausente, y en el segundo para que aporte fundamentos y motivos diferentes a los que formuló previamente.

Dicha diferencia trasciende, igualmente, al orden en que se deberán estudiar los argumentos que haga valer el accionante, ya que si en un caso se advierte la carencia de los requisitos constitucionales de que se trata, es decir, una violación formal, se revocará el acto reclamado para que se subsane la omisión de motivos y fundamentos, con exclusión del análisis de los motivos de disenso que, concurriendo con los atinentes al

defecto, versen sobre el error de ambos elementos inherentes al acto impugnado; pero, si dicho acto, se encuentra fundado y motivado, entonces, será factible el estudio de la indebida fundamentación y motivación, esto es, de la violación material o de fondo.

Señalado lo anterior, esta Sala Superior considera que es **infundado** lo alegado por el partido político apelante, en cuanto a que la resolución reclamada carece de fundamentación y motivación, ello, porque basta imponerse al acuerdo constitutivo del acto reclamado, para percatarse que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, apoyó sus puntos resolutivos en principios jurídicos y en los preceptos legales aplicables al caso concreto, cumpliendo así con lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así es, entre los diversos derechos humanos contenidos en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sustento del derecho de audiencia, está la relativa al respeto de las formalidades esenciales del procedimiento, también conocida como de debido proceso legal, la cual se refiere al cumplimiento de las condiciones fundamentales que deben satisfacerse en el procedimiento jurisdiccional que concluye con el dictado de una resolución que dirime las cuestiones debatidas.

Este derecho fundamental obliga al juzgador a decidir las controversias sometidas a su conocimiento, considerando todos y cada uno de los argumentos aducidos en la demanda, en su contestación, así como las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito resolviendo sobre todos los puntos litigiosos materia del debate.

Sin embargo, esta determinación del juzgador no debe desvincularse de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 16 constitucional, que impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar debidamente los actos que emitan, esto es, que se expresen las razones de derecho y los motivos de hecho considerados para su dictado, los cuales deberán ser reales, ciertos e investidos de la fuerza legal suficiente para provocar el acto de autoridad.

Ahora bien, como a los derechos humanos previstos en la Carta Magna les son aplicables las consideraciones sobre la supremacía constitucional en términos de su artículo 133, es indudable que las resoluciones que emitan deben cumplir con los derechos de debido proceso legal y de legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, la fundamentación y motivación de una resolución jurisdiccional se encuentra en el análisis exhaustivo de los puntos que integran la litis, es decir, en el estudio de las acciones y excepciones del debate, apoyándose en el o los preceptos jurídicos que permiten expedirla y que establezcan la

hipótesis que genere su emisión, así como en la exposición concreta de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas tomadas en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso.

Concluyendo, la obligación de fundar un acto o determinación de autoridad, establecida en el artículo 16 de la Constitución federal, se traduce en el deber, por parte de la emisora, de expresar con claridad y precisión los preceptos legales aplicables al caso concreto; es decir, citar las disposiciones normativas que rigen la medida adoptada.

Por su parte, la motivación es la exposición de las causas materiales o de hecho que hayan dado lugar a la emisión del acto reclamado, indicándose las circunstancias especiales, las razones particulares o las causas inmediatas que sirvan de sustento para la emisión de dicho acto, con lo cual se tiende a demostrar racionalmente que determinada situación de hecho produce la actualización de los supuestos contenidos en los preceptos invocados en ese acto de autoridad.

Así, resulta ineludible la debida adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables.

Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia con número de registro 238212, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario



Judicial de la Federación, Tomos 97-102, Tercera Parte, Séptima Época, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

**FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.** De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

En este sentido, podrá estimarse que se violenta la garantía de fundamentación y motivación cuando la autoridad no invoque debidamente los preceptos legales en los que sustente su criterio, o que los razonamientos que sostienen su actuar sean tan imprecisos que no expresen la esencia de los argumentos legales y de hecho en que se apoyó la autoridad, y no se proporcionen elementos suficientes al gobernado para defender sus derechos.

Lo anterior es así, si se estima que cuando el mencionado numeral establece la obligación para las autoridades de fundar y motivar sus actos, dicha obligación se satisface, desde el punto de vista formal, cuando se expresan las normas legales aplicables, y los hechos que hacen que el caso encaje en las hipótesis normativas.

Pero para ello basta que quede claro el razonamiento sustancial al respecto, sin que pueda exigirse formalmente mayor amplitud o abundancia que la expresión de lo estrictamente necesario para que sustancialmente se comprenda el argumento expresado.

Por lo anterior se concluye que a efecto de cumplir con la garantía de fundamentación y motivación prevista en el artículo 16 Constitucional, basta que la autoridad señale en cualquier parte de la resolución o sentencia los fundamentos jurídicos y razonamientos lógico-jurídicos que sirvan de base para la resolución de la litis planteada, es decir, la sentencia o resolución entendida como un acto jurídico completo, no permite suponer que la autoridad jurisdiccional deba fundar y motivar cada uno de los considerandos en que, por razones metodológicas la divide, sino que al ser considerada como una unidad, para que se cumpla con las exigencias constitucionales y legales de la debida fundamentación y motivación, basta que a lo largo de la misma se expresen las razones y motivos que conducen a la autoridad emisora a adoptar determinada solución jurídica a un caso sometido a su competencia o jurisdicción y que señale con precisión los preceptos constitucionales y legales que sustenten la determinación que adopta.

Sirve de apoyo a lo expuesto, ***ratio essendi***, la jurisprudencia sustentada por esta Sala Superior, número **5/2002**, visible en las páginas 323 y 324, de la *Compilación 1997-2010, Jurisprudencia*

*y tesis en materia electoral*, Volumen 1, Jurisprudencia, que es del tenor literal siguiente:

**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SE CUMPLE SI EN CUALQUIER PARTE DE LA RESOLUCIÓN SE EXPRESAN LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE LA SUSTENTAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SIMILARES).** Conforme se dispone en el artículo 28, fracción IV, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Aguascalientes, los acuerdos, resoluciones o sentencias que pronuncien el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, los consejos distritales y municipales, así como el Tribunal Local Electoral deben contener, entre otros requisitos, los fundamentos jurídicos y razonamientos lógico-jurídicos que sirvan de base para la resolución o sentencia, de lo que se deduce que es la sentencia, resolución o acuerdo, entendido como un acto jurídico completo y no en una de sus partes, lo que debe estar debidamente fundado y motivado, por lo que no existe obligación para la autoridad jurisdiccional de fundar y motivar cada uno de los considerandos en que, por razones metodológicas, divide una sentencia o resolución, sino que las resoluciones o sentencias deben ser consideradas como una unidad y, en ese tenor, para que cumplan con las exigencias constitucionales y legales de la debida fundamentación y motivación, basta que a lo largo de la misma se expresen las razones y motivos que conducen a la autoridad emisora a adoptar determinada solución jurídica a un caso sometido a su competencia o jurisdicción y que señale con precisión los preceptos constitucionales y legales que sustenten la determinación que adopta.

En este sentido, de una lectura integral realizada a la resolución impugnada esta Sala Superior advierte que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, sí señaló los preceptos legales que estimó aplicables al caso concreto.

En efecto, de los considerandos segundo y quinto del fallo impugnado, se advierte que el órgano responsable no fue omiso en señalar los preceptos que estimó aplicables, además de que vertió la argumentación atinente para demostrar el porqué

**SUP-RAP-74/2012.**

estimó que era improcedente la implementación de las medidas cautelares solicitadas, así como las circunstancias de hecho que en el caso específico producen la actualización de los supuestos contenidos en dichos preceptos, de ahí lo **infundado** del motivo de inconformidad en estudio.

Por otra parte, en cuanto a la indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada, alegada por el partido apelante en sus agravios, debe señalarse que los mismos devienen **inoperantes**.

En efecto, cuando la fundamentación y motivación se tachan de indebidas, es menester apreciar los argumentos del motivo de desacuerdo, expresados para explicar por qué la invocación de preceptos legales se estima errónea, o por qué la motivación es incorrecta o insuficiente, pues será a la luz de tales razones que pueda establecerse lo fundado o infundado de la inconformidad. En el caso, la inoperancia del motivo de disenso en estudio deriva del hecho de que el partido político actor, no señala en su escrito de demanda, y menos aún de los hechos señalados en la misma, algún argumento del cual esta Sala Superior pueda desprender que el acto reclamado se fundamentó en artículos legales inaplicables al caso concreto, ni menos aún indica, a su juicio cuáles preceptos son los que la autoridad responsable debió invocar para sustentar su determinación.

En efecto, de la atenta lectura de la demanda inicial se desprende con meridiana claridad, que el partido político apelante señala de

manera general y dogmática que la resolución impugnada está indebidamente fundada y motivada, pues únicamente aduce que se violan los principios de legalidad, exhaustividad y congruencia previstos en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución federal, limitándose a transcribirlos y a deducir de su contenido lo que se entiende, a su parecer, como principio de legalidad, así como en qué consiste la fundamentación y motivación, concluyendo que la violación al referido principio se concretiza, precisamente, por dicha violación, pero omite explicar por qué los preceptos legales invocados en la resolución impugnada deben estimarse erróneos, sin señalar, en su concepto, cuáles preceptos eran los correctamente aplicables al caso concreto; ni menos aún señala por qué estima que la motivación es incorrecta o insuficiente, con el resultado, se reitera, de que dichos motivos de disenso sean inoperantes, pues será a la luz de las razones expresadas por el partido actor, que esta Sala Superior pueda establecer lo fundado o infundado de la inconformidad respectiva.

Ahora, respecto a la presunta transgresión al **principio de exhaustividad** en que se incurrió en el fallo reclamado, aducida de manera genérica por el partido político actor, debe señalarse que tal cuestión deviene **inoperante**.

Primeramente conviene tener presente que es criterio jurisprudencial que las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, cuyas resoluciones admitan ser revisadas por virtud de la interposición de un medio de impugnación ordinario o extraordinario, están obligadas a estudiar completamente todos y cada uno de los puntos

integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión desestimatoria, pues sólo ese proceder exhaustivo asegura el estado de certeza jurídica que las resoluciones emitidas por aquéllas deben generar, ya que si se llegaran a revisar por causa de un medio de impugnación, la revisora estaría en condiciones de fallar de una vez la totalidad de la cuestión, con lo cual se evitan los reenvíos, que obstaculizan la firmeza de los actos objeto de reparo e impide que se produzca la privación injustificada de derechos que pudiera sufrir un ciudadano o una organización política, por una tardanza en su dilucidación, ante los plazos fatales previstos en la ley para las distintas etapas y la realización de los actos de que se compone el proceso electoral.

De ahí que si no se procediera de manera exhaustiva podría haber retraso en la solución de las controversias, que no sólo acarrearía incertidumbre jurídica, sino que incluso podría conducir a la privación irreparable de derechos, con la consiguiente conculcación al principio de legalidad electoral a que se refieren los artículos 41, base V; y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sustenta lo anterior los argumentos vertidos en la tesis de jurisprudencia **43/2002**, publicada en la *Compilación 1997-2010, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Volumen 1,

Jurisprudencia, visible en las páginas 459 a 461, que es como sigue:

**PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN.**

Las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, cuyas resoluciones admitan ser revisadas por virtud de la interposición de un medio de impugnación ordinario o extraordinario, están obligadas a estudiar completamente todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión desestimatoria, pues sólo ese proceder exhaustivo asegurará el estado de certeza jurídica que las resoluciones emitidas por aquéllas deben generar, ya que si se llegaran a revisar por causa de un medio de impugnación, la revisora estaría en condiciones de fallar de una vez la totalidad de la cuestión, con lo cual se evitan los reenvíos, que obstaculizan la firmeza de los actos objeto de reparo e impide que se produzca la privación injustificada de derechos que pudiera sufrir un ciudadano o una organización política, por una tardanza en su dilucidación, ante los plazos fatales previstos en la ley para las distintas etapas y la realización de los actos de que se compone el proceso electoral. De ahí que si no se procediera de manera exhaustiva podría haber retraso en la solución de las controversias, que no sólo acarrearía incertidumbre jurídica, sino que incluso podría conducir a la privación irreparable de derechos, con la consiguiente conculcación al principio de legalidad electoral a que se refieren los artículos 41, fracción III; y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De ese modo, el principio de exhaustividad impone que la autoridad, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de agotar cuidadosamente en la resolución, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la *litis*, en apoyo de sus pretensiones; si se trata de una resolución de primera o única instancia se debe hacer pronunciamiento en las consideraciones sobre los hechos

constitutivos de la ***causa petendi***, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver sobre las pretensiones, y si se trata de un medio impugnativo susceptible de abrir nueva instancia o juicio para revisar la resolución de primer o siguiente grado, es preciso el análisis de todos los argumentos y razonamientos constantes en los agravios o conceptos de violación y, en su caso, de las pruebas recibidas o recabadas en ese nuevo proceso impugnativo.

Lo anterior, encuentra sustento en la tesis de jurisprudencia **12/2001**, consultable en las páginas 300 y 301, de la *Compilación 1997-2010, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Volumen 1, Jurisprudencia, que señala:

**EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE.** Este principio impone a los juzgadores, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis, en apoyo de sus pretensiones; si se trata de una resolución de primera o única instancia se debe hacer pronunciamiento en las consideraciones sobre los hechos constitutivos de la ***causa petendi***, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver sobre las pretensiones, y si se trata de un medio impugnativo susceptible de abrir nueva instancia o juicio para revisar la resolución de primer o siguiente grado, es preciso el análisis de todos los argumentos y razonamientos constantes en los agravios o conceptos de violación y, en su caso, de las pruebas recibidas o recabadas en ese nuevo proceso impugnativo.

En la especie, la inoperancia del motivo de disenso en estudio deriva del hecho de que el partido político apelante menciona



de manera genérica que la resolución carece de exhaustividad, pero en este punto de disenso no menciona, por ejemplo, cuáles fueron las manifestaciones que hizo valer en su escrito de denuncia que considera fueron omitidas por el órgano responsable, ello, a fin de evidenciar la transgresión a la esfera de derechos del partido promovente, con la consecuencia, se reitera, de que resulten inoperantes los agravios respectivos.

Igualmente es **inoperante** la afirmación del partido político actor, relativa a que le causa agravio la falta de valoración de las pruebas, hechos, agravios (sic) y el derecho manifestado en su escrito de denuncia, por parte de la autoridad responsable en el acuerdo impugnado, pues al no concederse las medidas cautelares solicitadas, en su concepto, se permite que los denunciados continúen realizando actos contrarios a la normatividad electoral, alterando la equidad en la contienda electoral.

Lo anterior es así, porque en los motivos de disenso deben precisarse las pruebas que a criterio del actor se dejaron de valorar, y el alcance demostrativo de las mismas o en su defecto, los argumentos lógico jurídicos por los cuales estima que fueron incorrectamente valoradas, pues esta Autoridad Federal no puede hacer un examen general del acto reclamado, ni de las constancias que integran el procedimiento primigenio, si no cuenta con los elementos mínimos indispensables, conforme a lo dispuesto en el párrafo 1, del artículo 23 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es decir, no puede suplir las deficiencias u omisiones

en la exposición de los agravios, si los mismos no pueden ser deducidos claramente de los hechos expuestos.

Lo anterior, sin soslayar que tampoco se puede considerar como motivo de disenso y, por ende, resulta **inoperante** la simple aseveración del partido actor, en la que afirma que no le fueron valorados los hechos, agravios (sic) y el derecho manifestado en su escrito de denuncia; ello, porque no expresa razonamientos lógicos y jurídicos tendentes a demostrar que la responsable pasó por inadvertidos sus argumentos, toda vez que se debe señalar con precisión cuáles no fueron examinados, porque, se reitera, no se puede suplir las deficiencias u omisiones en la exposición de los agravios, si los mismos no pueden ser deducidos claramente de los hechos expuestos, lo que en el caso no acontece, pues los hechos manifestados en su demanda por el partido político actor, únicamente constituyen una serie de antecedentes del acto reclamado.

En el mismo sentido, devienen **inoperantes** las alegaciones relativas a que le causa agravio la resolución impugnada, porque la responsable incumplió con el principio de congruencia que debe tener toda resolución.

Lo inoperante del motivo de inconformidad en estudio deriva en la especie, del hecho de que el partido apelante hace descansar sus alegaciones en lo planteado en los motivos de

inconformidad analizados anteriormente, consistentes en que el órgano responsable omitió valorar pruebas, hechos, agravios (sic) y el derecho manifestado en su escrito de denuncia, el cual ya fue desestimado en esta ejecutoria, al resultar inoperante, lo que conduce que el que se analiza resulte ineficaz en la misma medida, dado que de ninguna manera resultará procedente, fundado u operante lo que se aduce, por basarse en la supuesta procedencia de aquel.

En distinto orden de ideas, con relación a los motivos de disenso resumidos en el inciso **b)**, del considerando que antecede, en los que se afirma de manera esencial que al negarse la aplicación de las medidas cautelares solicitadas, se afecta los principios de equidad, certeza y legalidad del proceso electoral federal, por lo que le causa agravio que la autoridad responsable, en su concepto, no hubiera realizado un juicio de ponderación sobre las mismas.

El agravio es **infundado**.

Para arribar a la anterior conclusión conviene tener presente que las medidas cautelares tienen por objeto conservar la materia del litigio, así como evitar un grave e irreparable daño a las partes o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y

**SUP-RAP-74/2012.**

sumarias, en tanto no constituyen un fin en sí mismo y se tramitan en plazos breves, con objeto de prevenir el riesgo de dilación y suplir interinamente la falta de una resolución, asegurando su eficacia.

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se prevé la posibilidad de que en la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores se decreten medidas cautelares con efectos provisionales o transitorios, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción y evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados en el propio código.

De esta forma, de conformidad con lo previsto en los artículos 364, 365 y 368 de dicho ordenamiento legal, así como los diversos artículos 17 y 67 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, el Secretario del Consejo tiene atribuciones para valorar y proponer a la Comisión de Quejas y Denuncias la necesidad de adoptar medidas cautelares, confiriendo a esta última la facultad de declarar la procedencia o improcedencia de las mismas.

Aunado a lo anterior, en términos de lo sustentado en la jurisprudencia número **26/2010**, de esta Sala Superior, del rubro, "RADIO Y TELEVISION. REQUISITOS PARA

DECRETAR LA SUSPENSION DE LA TRANSMISION DE PROPAGANDA POLITICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR.”, para el dictado de las medidas cautelares en un procedimiento especial sancionador, la indicada Comisión de Quejas y Denuncias debe considerar diferentes aspectos, en especial, la existencia del derecho cuya tutela se pretende y justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia.

De igual forma debe ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de dicha medida, atendiendo desde luego al contexto en que se produce, con objeto de establecer la conveniencia jurídica de decretarla.

La consideración de tales elementos para la adopción de medidas cautelares, o su negativa, responde a que la decisión cautelar, aunque accesoria, tiene una especial relevancia respecto de la eficacia preventiva del procedimiento y, por tanto, su otorgamiento debe justificarse objetivamente ante una situación de urgencia o de perjuicio irreparable, considerando también los intereses generales o los derechos fundamentales de terceros.

Con base en lo anterior, se debe considerar que no asiste razón al recurrente cuando sostiene que fue incorrecta la apreciación de la autoridad responsable de no advertir la inminencia de un

posible daño irreparable derivado de la espera del dictado de la resolución de fondo.

En efecto, según se ha señalado, el otorgamiento de medidas cautelares debe justificarse de manera objetiva, ponderando, entre otros elementos, la actualización de un contexto de urgencia y de generación de daños graves e irreparables que hagan inminente la adopción de esas medidas, lo que la responsable estimó que no se acreditaba en la especie, puesto que, a su juicio, aun cuando quedó acreditada la existencia de la propaganda fija aludida por la quejosa, lo cierto es que carecía de materia para decretar la medida cautelar solicitada, porque:

[...]

a) No se cuenta con algún elemento para afirmar que la existencia de la propaganda fija en cuestión (tanto la del partido denunciado como la del Gobierno del Estado de Aguascalientes), pudiera generar un daño irreparable a un proceso electoral federal, puesto que, para efectos del dictado de esta determinación, no se advierte alguna referencia de la que se pudiera derivar una afectación o implicación directa o indirecta, mediata o inmediata al mismo, ni tampoco se advierte cómo tales materiales pudieran incidir en esos comicios.

b) De la simple lectura que se realiza al contenido de la propaganda referida, se advierte que, en el caso de la correspondiente al gobierno hidrocálido, carece de referencia alguna relativa a un partido político, un precandidato, o candidato a un puesto de elección popular, así como a un proceso electoral federal, ni mucho menos llama a votar a favor o en contra de alguno de-ésos sujetos; en tanto que la alusiva al Partido Revolucionario Institucional no cuenta con ningún elemento que pudiera generar un hábito de confusión o relación con aquella que fue desplegada por el gobierno estatal en comento, de allí que, en ambos casos, tampoco se generen siquiera indicios de un posible daño irreparable o afectación a un proceso electoral federal, o un riesgo que de no emitirse las medidas cautelares solicitadas, pudieran trastocarse de forma irreparable los principios rectores de

la materia electoral, o los bienes jurídicos tutelados por el orden normativo aplicable.

c) No se cuenta con algún elemento que justifique un temor fundado que ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia.

En tal virtud, se estima que la existencia y difusión de la propaganda fija sometida a escrutinio de esta autoridad, no pudieran ser objeto de una medida precautoria por parte de este órgano colegiado, puesto que, sin que ello constituya un pronunciamiento a priori respecto del fondo del asunto, no se advierte, para efectos de la presente determinación, que su difusión pudiera poner en peligro o causar un daño irreparable al normal desarrollo de alguna justa comicial federal; ni mucho menos que exista un temor fundado que ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia, o un riesgo que de no emitirse las medidas cautelares solicitadas, pudieran trastocarse de forma irreparable los principios rectores de la materia electoral, o los bienes jurídicos tutelados por el orden normativo aplicable.

En efecto, aun cuando la C. Claudia Adriana Alba Pedroza, refiere que la difusión de la propaganda fija objeto de análisis, constituye propaganda contraventora del párrafo séptimo del artículo 134 Constitucional, pues en su óptica, existe una relación de identidad entre ambas, lo cierto es que pese a observarse ciertos elementos comunes (los colores utilizados, y la frase "100%"), dicha circunstancia no implica un significado univoco o de correspondencia entre ambos tipos de materiales, puesto que de las diligencias preliminares practicadas para determinar la procedencia o no de la medida cautelar solicitada, no se advierten siquiera indicios para acoger la pretensión de la denunciante (relacionada con esa supuesta semejanza, o, bien, que hubiesen sido colocadas por la misma persona), por lo cual no es viable jurídicamente obsequiar la petición planteada por la quejosa (ordenar el retiro de las bardas y espectaculares analizados en esta determinación).

Así, el Instituto Federal Electoral, como depositario de la función estatal de organizar elecciones; debe regir su actuar conforme a los principios de legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, los cuales son rectores de todas y cada una de sus determinaciones [Artículo 41, segundo párrafo, Base V, de la Constitución General], y sí bien es cierto le compete de manera originaria y excluyente, conocer de infracciones administrativas como las denunciadas, que pudieran incidir en el normal desarrollo de las justas comiciales cuya organización le corresponde, pudiendo también dictar las medidas cautelares que se estimen necesarias para cesar tales conductas, a fin de preservar los principios rectores de la materia electoral, o los bienes jurídicos tutelados por el orden normativo aplicable (a fin de que a la postre se restaure el orden jurídico violentado), esta autoridad advierte

## **SUP-RAP-74/2012.**

que atento a lo ya reseñado, se carece de materia para decretar la medida, precautoria solicitada por la quejosa.

Lo anterior, porque como ya se expuso, la propaganda fija constatada no pudiera poner en peligro el normal desarrollo de la justa comicial federal en desarrollo, ni mucho menos existe un temor fundado que ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia, o un riesgo que de no emitirse las medidas cautelares solicitadas, pudieran trastocarse de forma irreparable los principios rectores de la materia electoral, ni los bienes jurídicos tutelados por el orden normativo aplicable.

En tal virtud, y dado que, como se ha expuesto con antelación, el principio de legalidad (rector del actuar de este Instituto), le impone la obligación de emitir sus actos y resoluciones en estricto apego al orden jurídico vigente en la materia, y que en consideración de este colegiado, no existen elementos suficientes para decretar la medida cautelar solicitada por la C. Claudia Adriana Alba Pedroza, representante propietaria del Partido Acción Nacional ante el Consejo Local de este Instituto en Aguascalientes, respecto de la propaganda fija objeto de su inconformidad.

Por todo lo expuesto en el presente considerando, se estima que la solicitud de decretar medidas cautelares, planteada por la C. Claudia Adriana Alba Pedroza, es improcedente.

Es decir, al margen del trámite y sustanciación del respectivo procedimiento especial sancionador, la autoridad responsable estimó que para el fin específico de resolver sobre la adopción de las providencias solicitadas, no se contaba con algún elemento para afirmar que la existencia de la propaganda fija en cuestión (tanto la del partido denunciado como la del Gobierno del Estado de Aguascalientes), pudiera generar un daño irreparable al proceso electoral federal, puesto que, para efectos del dictado de esa determinación, no se advertía referencia alguna de la que se pudiera derivar una afectación o implicación directa o indirecta, mediata o inmediata al mismo, ni tampoco cómo tales materiales pudieran incidir en ese comicio. Señalando también la responsable, que no contaba con elementos para determinar que la difusión de los hechos



denunciados por el partido hoy apelante, pudiera poner en peligro o causar un daño irreparable al normal desarrollo de la justa comicial federal; ni mucho menos que existiera un temor fundado que ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desapareciera la materia de la controversia, o un riesgo que de no emitirse las medidas cautelares solicitadas, pudieran trastocarse de forma irreparable los principios rectores de la materia electoral, o los bienes jurídicos tutelados por el orden normativo aplicable.

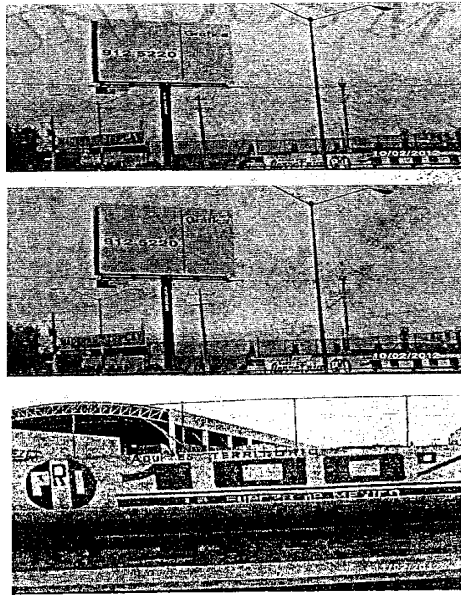
En este sentido, se debe considerar acertado lo expuesto por la responsable, toda vez que, como se ha expuesto, las medidas precautorias sólo se justifican y aplican para salvaguardar la materia del juicio y evitar la generación de daños graves e irreparables, bajo condiciones objetivas que denoten un riesgo inminente, real y directo de afectación.

De no ocurrir tales condiciones, como sucede en el caso bajo estudio, no se justifica la adopción de medida precautoria alguna, pues no se acredita el temor fundado de que, mientras se dicta la resolución de fondo, pudiera desaparecer la materia de controversia e impedir con ello, de asistir la razón al quejoso, su plena restitución.

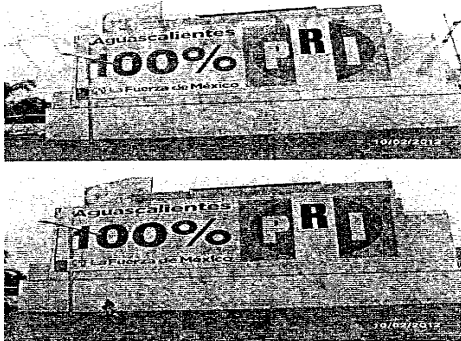
Al respecto, es pertinente analizar el contenido de la propaganda difundida en las bardas y/o espectaculares referidos por la quejosa y que fueron detallados por personal del órgano delegacional del Instituto Electoral en el Estado de Aguascalientes, para lo cual, se inserta la imagen respectiva,

## SUP-RAP-74/2012.

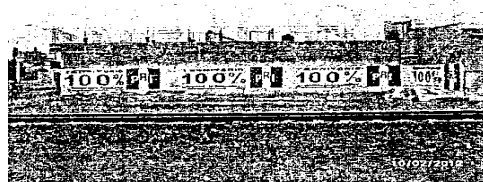
así como su correspondiente ubicación y una breve reseña de sus antecedentes, realizada por parte del órgano administrativo electoral responsable.



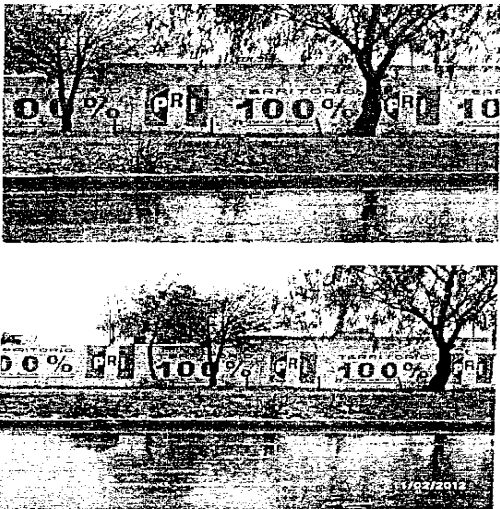
**ANEXO 1).-** AVENIDA CONVENCION NORTE PASANDA LA AVENIDA HÉROE DE NACÓZARI, EL ESPECTACULAR DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL FUE QUITADO EL PASADO 8 DE FEBRERO REPORTAN LOS VECINOS Y LA PINTA DE BORDA FUE REALIZADA A MEDIADOS DEL MES DE ENERO, NO SABEN QUIÉN LA REALIZÓ.



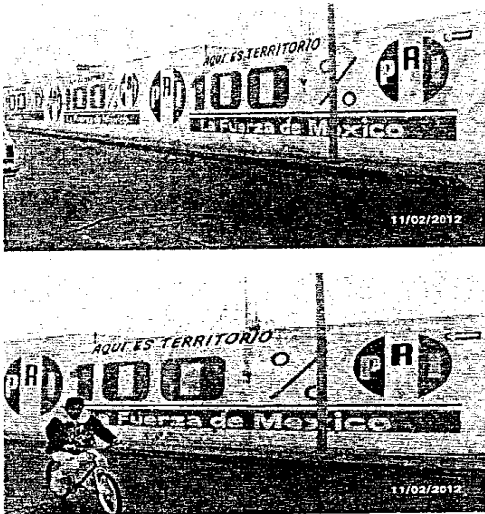
**ANEXO 2).-** SOBRE LA ESTRUCTURA DE LA PREPARATORIA LAS AMERICAS SOBRE AVENIDA F. ELIZONDO ESQUINA CON LÓPEZ MATEOS, FUE COLOCADA ENTRE EL 10 Y 15 DE ENERO DE 2012, CON LA AUTORIZACIÓN DEL DIRECTOR DE LA PREPARATORIA LIC. VÍCTOR HUGO GUZMÁN MATA TEL. 449-171-0440.



**ANEXO 3).-** A UN COSTADO DE LA VIA DEL FERROCARRIL, AVENIDA GÓMEZ MORIN ANTES DE LLEGAR A LA ESTACIÓN DEL FERROCARRIL, INDICAN LOS VECINOS DEL LUGAR QUE PINTARON A MEDIADOS DEL MES DE ENERO DEL PRESENTE AÑO DESCONOCIENDO QUIÉN AUTORIZÓ A PINTAR LAS BARDAS.



**ANEXO 4).-** AVENIDA UNIVERSIDAD CAMINO A JESÚS MARÍA, EN EL MUNICIPIO DE JESÚS MARÍA, INDICAN LOS VECINOS DEL LUGAR QUE PINTARON A MEDIADOS DEL MES DE ENERO DEL PRESENTE AÑO DESCONOCIENDO QUIÉN AUTORIZÓ A PINTAR LAS BARDAS.



**ANEXO 5).-** CALLE NIAGARA Y BELTRAN EN JESÚS MARÍA AGUASCALIENTES, INDICAN LOS VECINOS DEL LUGAR QUE PINTARON A MEDIADOS DEL MES DE ENERO DEL PRESENTE AÑO DESCONOCIENDO QUIÉN AUTORIZÓ A PINTAR LAS BARDAS.

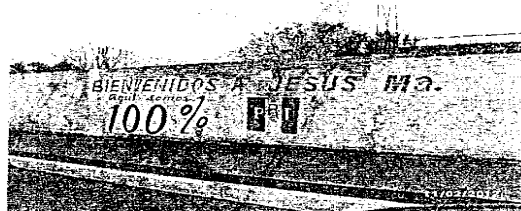




**ANEXO 6).-** CALLE GUADALUPE VICTORIA Y NIÁGARA, JESÚS MARÍA, AGUASCALIENTES, INDICAN LOS VECINOS, DEL LUGAR QUE PINTARON A MEDIADOS DEL MES DE ENERO DEL PRESENTE AÑO DESCONOCIENDO QUIÉN AUTORIZÓ A PINTAR LAS BARDAS.



**ANEXO 7).-** CALLE BELTRAN Y ABASÓLO, JESÚS MARÍA AGUASCALIENTES, INDICAN LOS VECINOS DEL LUGAR QUE PINTARON A MEDIADOS DEL MES DE ENERO DEL PRESENTE AÑO DESCONOCIENDO QUIÉN AUTORIZÓ A PINTAR LAS BARDAS.



**ANEXO 8).-** AL COSTADO DE LA ESCUELA BUENATIERRA EN JESÚS MARÍA, AGUASCALIENTES, INDICAN LOS VECINOS DEL LUGAR QUE PINTARON A MEDIADOS DEL MES DE ENERO DEL PRESENTE AÑO DESCONOCIENDO QUIÉN AUTORIZÓ A PINTAR LAS BARDAS.





**ANEXO 9).- MUNICIPIO DE RINCÓN DE ROMOS, CALLE ALDAMA ESQUINA GUADALUPE FRENTE A LA ESCUELA NORMAL PRIMARIA FRANCISCO AGUILAR LOMELI, INDICAN LOS VECINOS DEL LUGAR QUE PINTARON A MEDIADOS DEL MES DE ENERO DEL PRESENTE AÑO DESCONOCIENDO QUIÉN AUTORIZÓ A PINTAR LAS BARDAS.**

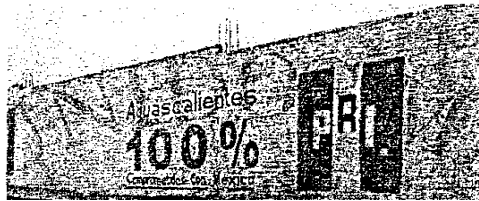
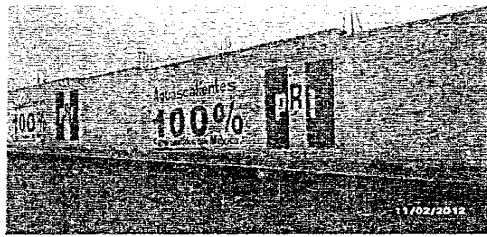


**ANEXO 9).- MUNICIPIO DE RINCÓN DE ROMOS, CALLE PLUTARCO ELIAS CALLES ESQUINA MORELOS SUR FRENTE AL POLIFORUM MUNICIPAL, INDICAN LOS VECINOS DEL LUGAR QUE PINTARON A MEDIADOS DEL MES DE ENERO DEL PRESENTE AÑO DESCONOCIENDO QUIÉN AUTORIZÓ A PINTAR LAS BARDAS.**

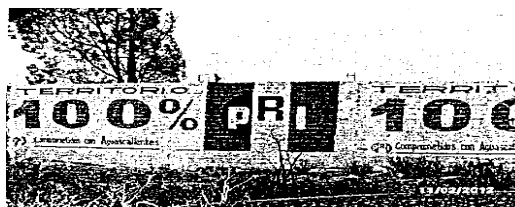
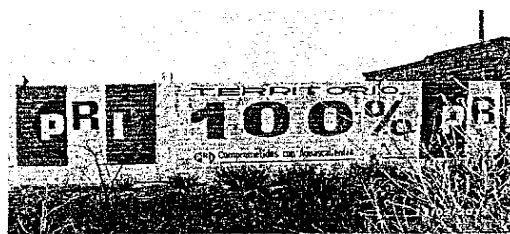


**ANEXO 9).- MUNICIPIO DE RINCÓN DE ROMOS, CALLE MORELOS SUR S/N A UN COSTADO DEL TALLER MECÁNICO CERCA DEL POUFORUM MUNICIPAL (SALIDA A AGUASCALIENTES), INDICAN LOS VECINOS DEL LUGAR QUE PINTARON A MEDIADOS DEL MES DE ENERO DEL PRESENTE AÑO DESCONOCIENDO QUIÉN AUTORIZÓ A PINTAR LAS BARDAS.**

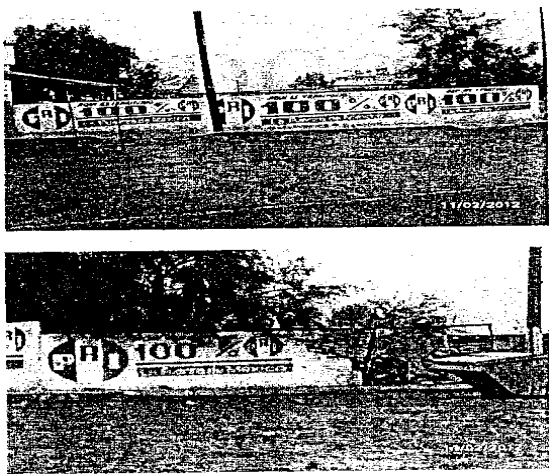
**SUP-RAP-74/2012.**



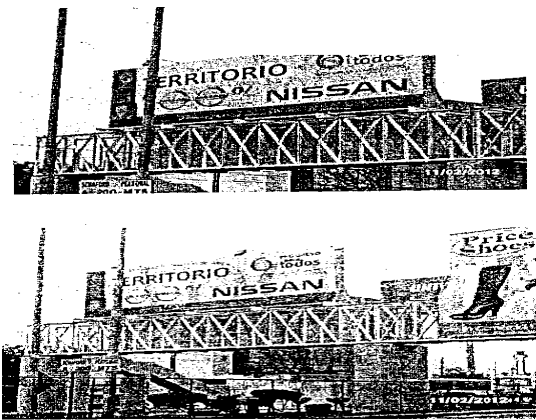
**ANEXO 10).- MUNICIPIO DE COSÍO, AGUASCALIENTES CARRETERA PANAMERICANA SALIDA SUR, INDICAN LOS VECINOS DEL LUGAR QUE PINTARON A MEDIADOS DEL MES DE ENERO DEL PRESENTE AÑO DESCONOCIENDO QUIÉN AUTORIZÓ A PINTAR LAS BARDAS.**



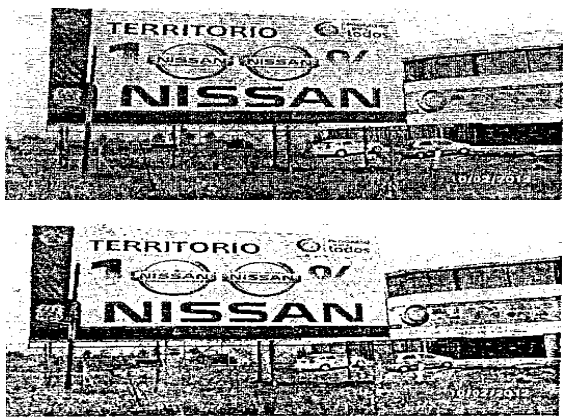
**ANEXO 10) (sic).- MUNICIPIO DE COSÍO, CARRETERA COSIO-REFUGIO DE PROVIDENCIA KM 1.5 INDICAN LOS VECINOS DEL LUGAR QUE PINTARON A MEDIADOS DEL MES DE ENERO DEL PRESENTE AÑO DESCONOCIENDO QUIÉN AUTORIZÓ A PINTAR LAS BARDAS.**



**ANEXO 11).**- MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE GRACIA, AGUASCALIENTES, ENTRADA AL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE GRACIA, INDICAN LOS VECINOS DEL LUGAR QUE PINTARON A MEDIADOS DEL MES DE ENERO DEL PRESENTE AÑO DESCONOCIENDO QUIÉN AUTORIZÓ A PINTAR LAS BARDAS.



**ANEXO 12).**- PUENTE PEATONAL UBICADO EN AVENIDA JOSÉ MARÍA CHÁVEZ, A UN COSTADO DE LA CLÍNICA I DEL IMSS, INDICAN LOS VECINOS DEL LUGAR QUE COLOCARON EL ESPECTACULAR MEDIADOS DEL MES DE ENERO DEL PRESENTE AÑO DESCONOCIENDO QUIÉN AUTORIZÓ SU COLOCACIÓN.



**SUP-RAP-74/2012.**

**ANEXO 13).**- AVENIDA 45 SUR PASANDO LA ADUANA, AGUASCALIENTES, INDICAN LOS VECINOS DEL LUGAR QUE COLOCARON EL ESPECTACULAR MEDIADOS DEL MES DE ENERO DEL PRESENTE AÑO DESCONOCIENDO QUIÉN AUTORIZÓ SU COLOCACIÓN.



**ANEXO 14)** AV. CONVENCIÓN SUR PASANDO JOSÉ MARÍA CHÁVEZ FRANTE A LA GUARDERÍA DE LA CLÍNICA 1 DEL IMSS INDICAN LOS VECINOS DEL LUGAR QUE COLOCARON EL ESPECTACULAR MEDIADOS DEL MES DE ENERO DEL PRESENTE AÑO DESCONOCIENDO QUIÉN AUTORIZÓ SU COLOCACIÓN.

De lo relacionado con antelación, en el caso de la propaganda correspondiente al Gobierno del Estado de Aguascalientes, se advierte que, como atinadamente señaló el órgano electoral responsable, la misma carece de referencia alguna relativa a un partido político, un precandidato, o candidato a un puesto de elección popular, así como a un proceso electoral federal, ni mucho menos llama a votar a favor o en contra de alguno de éstos sujetos.

Por su parte, respecto a la propaganda alusiva al Partido Revolucionario Institucional, la misma no cuenta con algún elemento que pudiera generar confusión o relación con aquella que fue desplegada por el gobierno estatal, de allí que, tampoco se generen indicios de un posible daño irreparable o afectación al proceso electoral federal que actualmente se lleva a cabo, o un riesgo que de no emitirse las medidas cautelares solicitadas, pudieran trastocarse de forma irreparable los principios rectores



de la materia electoral, o los bienes jurídicos tutelados por el orden normativo aplicable.

Así es, con independencia de la valoración atinente al fondo del asunto, que no es materia de la presente sentencia y sólo para efectos de sustentar la improcedencia de las providencias precautorias solicitadas, se estima que del contenido de la propaganda denunciada no se desprenden elementos suficientes que pudieran justificar su retiro inmediato, en tanto se resuelve el procedimiento sancionador instaurado con motivo de la denuncia presentada por el ahora apelante.

En efecto, del contenido de la referida propaganda no se advierte ***prima facie***, que se haga mención a elección, precandidatura o candidatura alguna, no se difunde propaganda electoral, no se realiza actividad proselitista, ni se solicita el voto ciudadano.

Con la misma salvedad, tampoco se desprende que un servidor público, poder público, órgano autónomo, dependencia o entidad de la administración pública o cualquiera otro ente de los tres órdenes de gobierno, lleve a cabo promoción personalizada, en términos de la prohibición prevista en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**SUP-RAP-74/2012.**

En la propaganda cuestionada tampoco se contiene información o alusión alguna con el fin de promocionar o posicionar la imagen de su emisor, en el proceso electoral federal dos mil once-dos mil doce.

De lo expuesto se advierte que en el presente asunto no se desprende, ***prima facie***, la actualización de elementos suficientes para tener por actualizado un riesgo actual de generación de daños graves e irreparables.

Por tanto, hasta que se resuelva el respectivo procedimiento especial sancionador donde la autoridad competente se pronuncie sobre la legalidad de la propaganda objeto de la denuncia, debe señalarse que del contenido de la misma no se advierten razones suficientes para otorgar las medidas cautelares solicitadas.

En consecuencia, no asiste razón al partido apelante cuando pretende sostener la urgencia y necesidad de ordenar las medidas cautelares solicitadas.

En consecuencia, al haber resultado infundados en parte e inoperantes en otra, los motivos de disenso hecho valer por el partido apelante, lo procedente es confirmar, en la parte que fue materia de impugnación, el acuerdo número ACQD-003/2012, de trece de febrero de dos mil doce, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, respecto a la solicitud de adoptar las medidas cautelares a que hubiere lugar, dentro del procedimiento especial sancionador identificado con

**SUP-RAP-74/2012.**

el                      número                      de                      expediente  
SCG/PE/PAN/JL/AGS/028/PEF/105/2012.

Por lo expuesto y fundado; se,

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

**ÚNICO.** Se **CONFIRMA** en la parte que fue materia de impugnación, el acuerdo número ACQD-003/2012, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, el trece de febrero de dos mil doce, relativo al procedimiento especial sancionador identificado con el número de expediente SCG/PE/PAN/JL/AGS/028/PEF/105/2012.

**NOTIFÍQUESE personalmente** al partido político recurrente, en el domicilio señalado en autos para tal efecto; **por correo electrónico** a la autoridad responsable, en la dirección [jose.mondragon@notificaciones.tribunalelectoral.gob.mx](mailto:jose.mondragon@notificaciones.tribunalelectoral.gob.mx); y, **por estrados** a los demás interesados. Lo anterior, con fundamento en los artículos 26, 27 y 28, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 102, 103 y 110, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y remítase el expediente al archivo jurisdiccional de este Tribunal Electoral, como asunto total y definitivamente concluido.

**SUP-RAP-74/2012.**

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron y firmaron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO**