

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-81/2015

**RECORRENTE:** SECRETARIA DE  
DESARROLLO SOCIAL

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

**TERCEROS INTERESADOS:**  
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN  
DEMOCRÁTICA Y MORENA

**MAGISTRADO PONENTE:** JOSÉ  
ALEJANDRO LUNA RAMOS

**SECRETARIOS:** ÁNGEL EDUARDO  
ZARAZÚA ALVIZAR Y JOSÉ  
EDUARDO VARGAS AGUILAR

México, Distrito Federal, cuatro de marzo de dos mil quince.

**VISTOS**, para resolver, los autos del expediente al rubro indicado, relativo al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto por el Director General de Normatividad y Asuntos Contenciosos de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, en representación de la Titular de la referida Secretaría, a fin de impugnar el acuerdo de veinticinco de febrero del año en curso, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, en el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRD/CG/41/PEF/85/2015, y

## RESULTANDO

**I. Antecedentes.** De las constancias en autos se advierte lo siguiente:

**a) Denuncia.** El diecinueve de febrero de dos mil quince, Pablo Gómez Álvarez, en su carácter de representante del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó denuncia contra Rosario Robles Berlanga, Secretaria de Desarrollo Social del Gobierno de la República, por la presunta transgresión al artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con motivo de la publicación de diversas inserciones de prensa tipo “gacetillas” en periódicos de circulación nacional.

**b) Requerimiento.** El diecinueve de febrero del año en curso, por acuerdo del Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, entre otras cuestiones, se requirió a la Secretaría de Desarrollo Social información relacionada con el Procedimiento Especial Sancionador UT/SCG/PE/PRD/CG/41/PEF/85/2015, promovido por el representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral

**c) Desahogo del requerimiento.** Mediante oficio 510.5C.-1063 de veinte de febrero del dos mil quince, se

desahogó por parte de la Secretaría de Desarrollo Social el citado requerimiento.

**d) Acuerdo impugnado.** El veinticinco de febrero de dos mil quince, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral dictó el acuerdo relativo a la solicitud de adoptar las medidas cautelares a que hubiere lugar formuladas en el procedimiento especial sancionador en comento, las cuales fueron notificadas al recurrente el veintiséis de febrero siguiente. Los puntos de acuerdo de dicha determinación son del tenor siguiente:

**“PRIMERO.** Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por Pablo Gómez Álvarez, Representante Propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, consistente en ordenar a los medios de comunicación denunciados, se abstengan de publicar las inserciones de prensa tipo "gacetilla" relacionadas con la Titular de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de la República, en términos de lo señalado en el considerando **CUARTO APARTADO A** del presente acuerdo.

**SEGUNDO.** Se declara **procedente** la adopción de medida cautelar solicitada por Rabio Gómez Álvarez, Representante Propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, consistente en ordenar a la Titular de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de la República, Rosario Robles Berlanga, que adopte las medidas necesarias para garantizar que en el ámbito de comunicación social de su gobierno se cumpla estrictamente lo mandatado en el artículo 134 constitucional.

Del mismo modo adopte todas las medidas que estén a su alcance, de modo directo e indirecto para no incurrir en la violación a lo dispuesto en el artículo 6 de la Constitución en torno a la difusión de propaganda como noticia en perjuicio de la ciudadanía.

En particular, que adopte las medidas necesarias para garantizar que la información y propaganda que se genere desde el ámbito de comunicación de su dependencia ya sea de carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, se abstenga de incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que de forma explícita o velada impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Lo anterior, en términos del considerando **CUARTO APARTADO B** del presente acuerdo.

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

**CUARTO.** En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el "recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador", atento a lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral."

**II. Recurso de revisión.** Mediante escrito presentado el veintisiete de febrero de dos mil quince, el Director General de Normatividad y Asuntos Contenciosos de la Secretaría de Desarrollo Social interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador para controvertir la determinación anteriormente referida.

**III. Remisión de expediente.** El veintiocho de febrero del año en curso, el Secretario Técnico de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral remitió el expediente integrado con motivo del recurso de revisión promovido por el Director General de Normatividad y Asuntos Contenciosos de la Secretaría de Desarrollo Social, en representación de la Titular de dicha Secretaría.

**IV. Turno de expediente.** Mediante el proveído correspondiente, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación acordó integrar el expediente **SUP-REP-81/2015**, con motivo del citado medio de impugnación, y turnarlo a la ponencia a su cargo para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El acuerdo en comento fue cumplimentado mediante oficio número TEPJF-SGA-2475/15, de la misma fecha, suscrito por la Subsecretaria General de Acuerdos en funciones de este órgano jurisdiccional electoral federal.

**V. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió a trámite el presente medio de impugnación, por su parte, al no haber diligencias pendientes que desahogar y estar debidamente integrado el expediente, se declaró cerrada la etapa de instrucción por lo que el asunto quedó en estado de resolución y se ordenó formular el proyecto de sentencia, y

#### **CONSIDERANDO**

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral por tratarse de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, donde se impugna el acuerdo de veinticinco de febrero de dos mil quince, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, en lo relativo a la adopción de las medidas cautelares

solicitadas por el representante del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General de dicho Instituto.

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

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

**1. Forma.** El recurso se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en la que se hace constar el nombre y firma autógrafa del recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados y se ofrecen pruebas.

**2. Oportunidad.** El recurso fue promovido de manera oportuna, toda vez que el acuerdo impugnado fue notificado al recurrente, a las diez horas con cuarenta minutos del día veintiséis de febrero de dos mil quince, de manera personal, y el recurso de revisión fue presentado ante esa misma autoridad, a las veintitrés horas con cincuenta y un minutos del veintisiete de febrero de dos mil quince, es decir, dentro del plazo de cuarenta y ocho horas establecido al efecto, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 109, párrafo 3, parte final, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por ende, es de concluirse, que la presentación del medio de impugnación en que se actúa fue oportuna.

**3. Legitimación y personería.** El requisito de legitimación está satisfecho, toda vez que el recurrente es Rosario Robles Berlanga, Titular de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, denunciada en el procedimiento sancionador que dio lugar al acuerdo de adopción de medidas cautelares que por este medio se impugna.

Por lo que hace al requisito de personería, esta Sala Superior advierte que Leodegario Reyes Pérez, en su carácter de Director General de Normatividad y Asuntos Contenciosos de la Secretaría de Desarrollo Social, quien exhibió copia certificada del nombramiento con número de oficio SPC.E.0010/2012 de fecha dieciséis de febrero de dos mil doce, está facultado para promover en representación de la Titular de dicha secretaría, en los términos del artículo 33, fracción XIV, del Reglamento Interior de la referida secretaría.

**4. Interés jurídico.** Se advierte que el promovente cuenta con interés jurídico para interponer el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en que se actúa, ya que alega como acto esencialmente controvertido, el acuerdo ACQyD-INE-035/2015, dictado el veinticinco de febrero de dos mil quince por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de adoptar las medidas cautelares formulada por el Partido de la Revolución Democrática, dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRD/CG/41/PEF/85/2015 para que se cumpla estrictamente lo mandado en el artículo 134 de la Constitución y, por el otro, que la información y propaganda que se genere en el ámbito de comunicación de su gobierno se abstenga de incluir nombres, imágenes, voces, símbolos que de forma explícita o velada impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, así como para no incurrir en la violación a lo dispuesto en el artículo 6 de la Constitución, en torno a la difusión de propaganda como noticia en perjuicio de la ciudadanía, determinación que, según el recurrente, vulnera en su perjuicio lo dispuesto en la normativa constitucional y electoral vigente.

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

**Requisitos de los escritos de los terceros interesados.**



A continuación se hace el análisis de los requisitos de los escritos de terceros interesados, presentados por el Partido de la Revolución Democrática y Morena.

**a) Forma.** En los escritos que se analizan, se hacen constar el nombre de quienes comparecen como terceros interesados, el nombre y firma de los representantes de ambas personas morales; la razón del interés jurídico en que se funda y su pretensión concreta.

**b) Oportunidad.** Se estima satisfecho este requisito, en atención a que, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, mediante cédula, publicó la presentación del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador que nos ocupa, lo cual aconteció a las trece horas del veintiocho de febrero de este año, por lo que, desde ese momento y hasta las trece horas del tres de marzo siguiente, transcurrió el plazo de setenta y dos horas que marca el artículo 17, párrafo 1 de la Ley de Medios para que compareciera quien se considere tercero interesado.

Con base en lo anterior, si los escritos de terceros interesados correspondientes al Partido de la Revolución Democrática y Morena, fueron presentados ante la autoridad responsable, el tres de marzo de este año, a las diez horas con veintiséis minutos y a las doce horas con cuarenta y un minutos, respectivamente, resulta evidente que fueron promovidos oportunamente.

**c) Legitimación.** Se reconoce la legitimación de los partidos políticos de la Revolución Democrática y Morena, para comparecer como terceros interesados en este asunto, en

términos de lo establecido en el artículo 12, párrafo 1, inciso c), de la Ley de Medios, toda vez que, tienen un interés legítimo derivado de un derecho incompatible con el que pretenden la parte actora.

**d) Personería.** Por lo que hace al requisito de personería, esta Sala Superior advierte que Pablo Gómez Álvarez y Horacio Duarte Olivares están facultados para promover en representación de los partidos políticos de la Revolución Democrática y Morena, respectivamente, dado que la autoridad responsable les reconoce la calidad de representantes propietarios de dichos institutos políticos ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Por lo anterior, se tiene por satisfecho el requisito en análisis, en términos del artículo 13, inciso a), fracción I de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**TERCERO. Resumen de agravios.** El recurrente manifiesta los siguientes motivos de agravio.

**a)** La resolución impugnada carece de la debida fundamentación y motivación y no toma en cuenta las constancias de prueba que obran en autos, violando las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

La responsable omite establecer las razones particulares, causas inmediatas y fundamentos por los que considera procedente otorgar la medida cautelar solicitada, sin considerar que ni siquiera se está en el periodo de campaña electoral.

Omite realizar una valoración a la luz de la apariencia del buen derecho, al limitarse a considerar que las publicaciones denunciadas contienen la imagen y nombre de la Titular de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de la República, sin atender que dicha secretaria negó haber pagado para la inclusión de las mismas.

La responsable dejó de valorar lo relativo a que la información contenida en el sitio de internet [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx) obedece al cumplimiento de la obligación estatal reconocida en el artículo 6° constitucional; ello ya que no corresponde con lo manifestado por la responsable al considerar que se trata de propaganda personalizada que incida en la imparcialidad o equidad del proceso electoral.

**b)** La responsable omitió señalar los dispositivos legales que fueron infringidos por la recurrente, limitándose a invocar el criterio de esta Sala Superior al resolver el SUP-RAP-119/2010 y a transcribir los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional, sin precisar los razonamientos lógico jurídicos que sustenten su resolución.

Erróneamente se califica como intervenciones de propaganda oficial personalizada de la titular de la Secretaría de Desarrollo Social con fondos públicos las publicaciones realizadas en los periódicos El Universal, Excelsior y Milenio; siendo que dicha funcionaria no se está promocionando al no estar designada como candidata a ocupar un cargo de elección popular, ni se encuentran en desarrollo un proceso electoral para que la responsable pudiera ordenar las medidas cautelares.

La responsable omite mencionar si las publicaciones denunciadas causan alguna repercusión en materia electoral, siendo que en su opinión no se actualiza la hipótesis del artículo 449 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y, en consecuencia, no se infringe el artículo 134 constitucional.

c) La autoridad no aporta elementos de prueba que los comunicados internos estén encaminados a promover a la Titular de la Secretaría de Desarrollo Social, con lo que vulnera derechos de dicha funcionaria al imputarle un hecho no contemplado en norma alguna.

Al no precisar la norma en la que se advierta la prohibición de realizar propaganda oficial personalizada, afirma que se le dejó en total estado de indefensión al señalar que se influye de manera indebida en la equidad de la contienda comicial, siendo que considera que no hay proceso electoral en curso

**CUARTO. Estudio de fondo.** El estudio de los agravios de la recurrente se realizará de forma conjunta atendiendo a los temas con los que guardan relación. Ello en virtud de que los mismos se encuentran íntimamente relacionados, sin que esto le genere perjuicio a la recurrente. Lo anterior de conformidad con la tesis de jurisprudencia: **AGRAVIOS. SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**<sup>1</sup>

Conforme con lo expuesto en los agravios y lo determinado en el acuerdo impugnado, el problema central

---

<sup>1</sup> Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, volumen 1, página 125.

consiste en definir si la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral actuó conforme a Derecho al adoptar las medidas cautelares ordenadas a la Titular de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de la República, a fin de garantizar que en el ámbito de comunicación social de su gestión se acate lo previsto en el artículo 134 de la Constitución, así como para no violar lo dispuesto en el artículo 6 de la propia Constitución.

A fin de contar con los elementos necesarios para la solución a esta problemática se requiere revisar los criterios asumidos por esta Sala Superior respecto al tema de medidas cautelares, así como la visión actual que en la doctrina procesal y en los tribunales internacionales se adopta respecto al tema.<sup>2</sup>

### **Visión contemporánea en la doctrina procesal sobre las medidas cautelares<sup>3</sup>**

El enfoque actual de los derechos humanos ha generado que en la doctrina procesal contemporánea se replanteen instituciones jurídicas procesales a fin de generar su más amplia y efectiva tutela. El derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso es considerado como eje rector en esta reformulación. Se parte de la base de que el justiciable merece

---

<sup>2</sup> Similar metodología se siguió en la ejecutoria dictada por este órgano jurisdiccional el seis de enero del año en curso en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave **SUP-REP-25/2014**.

<sup>3</sup> Al respecto pueden consultarse: ZELA VILLEGAS, Aldo, *La tutela preventiva de los derechos* (como manifestación de la tutela diferenciada), Palestra, Lima, 2008; BUSTAMANTE ALARCÓN, Reynaldo. *Derechos Fundamentales y proceso justo*, ARA, Lima, 2001; MITIDIERO, Daniel, *Anticipación de tutela. De la medida cautelar a la técnica anticipatoria*, Marcial Pons, Madrid, 2013; BORDALÍ SALAMANCA, Andrés, *Diversos significados de la tutela cautelar en el proceso civil*, en *Revista de Derecho* (Valdivia), Vol. XII, diciembre 2001, pp. 50-66, consultable en [http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-09502001000200003&script=sci\\_arttext](http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-09502001000200003&script=sci_arttext); ORTELLS, M. *La tutela cautelar en la nueva Ley del Enjuiciamiento Civil*, en "El Proceso Civil y su Reforma", Martín Espino, J. D. (coordinador), Colex, Madrid, 1998.

una amplia protección y garantía de sus derechos la cual debe guardar correspondencia con los instrumentos procesales de forma tal, que no se constituyen en obstáculos para su protección y garantía. Se estima que el justiciable tiene derecho a que el órgano jurisdiccional le brinde una tutela que resulte adecuada para **solucionar** o **prevenir** en forma real y oportuna los diferentes tipos de conflictos.

En esa línea, se habla de la **tutela diferenciada** como un derecho del justiciable frente al Estado, a fin de dotar de efectividad al proceso, para alcanzar la correspondencia exacta entre el derecho sustantivo y los instrumentos procesales.

Las manifestaciones de este tipo de tutela son de dos tipos: en cuanto a su contenido, la tutela puede ser específica o resarcitoria y por su oportunidad **preventiva** o **represiva**.

La tutela represiva se refiere a los mecanismos que tienen por función **eliminar** los obstáculos que impiden la satisfacción del derecho lesionado que aún se mantiene o **satisfacer** el interés que reemplaza al original. En cambio, la tutela **preventiva** está relacionada con los mecanismos que tienen por función *eliminar el peligro de que se lesione el interés original o el peligro de que esta lesión no pueda ser remediada*.<sup>4</sup>

La tutela preventiva se dirige a la prevención de los daños. Se busca que quien potencialmente puede causar un daño se abstenga de realizar una conducta que a la postre

---

<sup>4</sup> Algunos procesalistas contemporáneos coinciden que Calamandrei ya reconocía la tutela preventiva, cuando postulaba que la tutela jurisdiccional no solo tenía como finalidad eliminar *a posteriori* el daño producido por la lesión de un derecho, sino evitar *a priori* el daño que podría derivar de la lesión de un derecho de la que existe la amenaza todavía no culminada.

puede resultar ilícita o que dicha persona adopte algún tipo de precaución que disipe el riesgo de que el daño se produzca.

Se pide un comportamiento específico respecto a una obligación que ha sido incumplida, pero que no ha causado daño aún. De manera cautelar se solicita la **prevención de un daño inminente**.

La tutela preventiva consiste no solo en abstenerse de realizar una conducta o comportamiento que cause daño, sino en adoptar las medidas de precaución necesarias para que ese daño no se genere. No tiene el carácter sancionatorio, pues busca prevenir una actividad que a la postre puede resultar ilícita, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida.

La tutela preventiva se concibe como una tutela contra el peligro de práctica, de continuación o de repetición del ilícito. Es para prevenir el ilícito, entendido como un acto contrario a una norma regulativa de mandato,<sup>5</sup> esto es, la acción o conducta (activa o de omisión) susceptible de ser calificada como obligatoria o prohibida. La norma que regula el mandato (regla o principio) es la que le da el calificativo de obligatorio o prohibido.

El amplio sector de la doctrina que apoya la tutela preventiva<sup>6</sup> parte del supuesto de que **existen valores**,

---

<sup>5</sup> Descrito en esos términos por Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero. Cfr. ATIENZA, Manuel y RUIZ MANERO, Juan. Ilícitos atípicos. Sobre el abuso del derecho, el fraude a la ley y la desviación del poder. Madrid, Trotta, 2000).

<sup>6</sup> Además de los autores mencionados, puede consultarse a PEDRAZ, E. El proceso cautelar en la Nueva Ley del Enjuiciamiento Civil, Tomo II, en Doctrina y jurisprudencia, número 36, semana (6 al 12-XII-2000) y VÁSQUEZ SOTELO, J.L., Ejecución provisional y medidas cautelares, en "El Proceso Civil y su Reforma", Martín Espino, J. D. (coordinador), Colex, Madrid, 1998.

**principios y derechos** que requieren de una tutela específica, real y dúctil, pues todo lo que está reconocido por el derecho sustancial debe encontrar una verdadera protección y garantía, a través de la cual no solo se obligue a cesar las actividades que causan el daño, sino a adoptar las medidas necesarias para evitar el comportamiento lesivo. De ahí que postulen que la tutela preventiva se dirige a que el peligro de lesión sobre un determinado valor, principio o derecho no sobrevenga, que no se lleve a cabo la actividad lesiva, o bien, que se impida la continuación o repetición de esa actividad.

Sostienen que el carácter instrumental de las medidas cautelares las ubica como los medios idóneos para tutelar directamente los mandatos (obligaciones o prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo, ya que siguen manteniendo, en términos generales, los mismos presupuestos (*fomus boni iuris*, *periculum in mora*, proporcionalidad y, en su caso, indemnización) pero comprendidos de manera diferente, pues el *fomus boni iuris* (aparición del buen derecho) ya no se relaciona con la existencia de un derecho individual, sino con la **protección y garantía de derechos fundamentales** (individuales o colectivos) y con los **valores y principios reconocidos en el bloque de constitucionalidad**.

#### **Criterios adoptados en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos**

Tanto la Comisión Interamericana como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han adoptado la visión procesal contemporánea de las medidas cautelares, al



reconocer en sus resoluciones que éstas tienen un doble carácter: el cautelar y el tutelar.<sup>7</sup>

Conforme con el primero, las medidas tienen como propósito preservar una situación jurídica, preservar los derechos en posible riesgo hasta en tanto se resuelva la petición que se encuentra bajo conocimiento en el sistema. Su objeto y fin son los de asegurar la integridad y la efectividad de la decisión de fondo, para de esta manera evitar que se lesionen los derechos alegados, para que se pueda cumplir con la decisión final y, en su caso, con las reparaciones correspondientes.

De acuerdo con el carácter tutelar, las medidas buscan evitar un daño irreparable y **preservar** el ejercicio de los derechos humanos.

#### **Criterios asumidos por la Sala Superior respecto a las medidas cautelares**

En congruencia con la visión contemporánea de la doctrina procesal, al resolver los medios de impugnación de su competencia,<sup>8</sup> tomando como base el criterio asumido 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

---

<sup>7</sup> Entre otros pueden consultarse: Resolución 5/2014, Medida Cautelar número 374-13, 18 de marzo de 2014, Gustavo Francisco Petro Urrego respecto de la República de Colombia; Resolución 9/2014, Medida Cautelar número 452-11, 5 de mayo de 2014, Líderes y lideresas de Comunidades Campesinas y Rondas Campesinas de Cajamarca respecto de la República de Perú, y Resolución 21/2014, Medida Cautelar número 252-14, 18 de julio de 2014, Miembros de la Revista Contralínea respecto de México.

<sup>8</sup> Entre los que pueden citarse las sentencias recaídas a los recursos de apelación SUP-RAP-152/2010, SUP-RAP-132/2011, SUP-RAP-85/2013, SUP-RAP-89/2013, SUP-RAP-199/2013, SUP-RAP-200/2013, SUP-RAP-242/2013 y el juicio de revisión constitucional SUP-JRC-14/2011.

Época, Tomo VII, marzo de 1998, cuyo rubro dice **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA**, esta Sala Superior ha sostenido que las medidas cautelares son 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 dado que la determinación no constituye un fin en sí mismo y sumarias porque se tramitan en plazos breves.

Previendo el peligro en la dilación, su **finalidad** es 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.

Se ha considerado que el legislador previó la posibilidad de decretar medidas cautelares provisionales o temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción, a fin de *evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los*

*principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la legislación electoral.*

Por cuanto hace a la fundamentación y motivación que deben satisfacer las determinaciones en las que se decida decretar una medida cautelar, la Sala Superior ha considerado como condiciones a las que se encuentra sujeto su pronunciamiento, 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*).

Se ha dicho que 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.

Se parte de la base de lo que en la doctrina se 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 se ha sostenido que son protegibles a través de las 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, dado que el *fumus boni iuris* o apariencia del buen derecho, apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho o principio que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable y 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.

Para la Sala Superior, la autoridad que decide sobre la adopción o negativa de las medidas cautelares está obligada a realizar una **evaluación preliminar** -aun cuando no sea completa- en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas. Si de este análisis preliminar resulta la **existencia de un derecho o principio, en apariencia reconocido legalmente** 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, por lo que la medida cautelar debe ser acordada; salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.

Se ha considerado que en atención a la naturaleza de las medidas cautelares, se requiere una acción ejecutiva inmediata y eficaz, fundada y motivada, adoptada mediante la ponderación de los elementos que obren en el expediente, con

el fin de determinar, en grado de seria probabilidad, si pueden producirse daños o lesiones irreparables

**Contexto fáctico determinado por la Comisión responsable**

Los hechos denunciados por el representante del Partido de la Revolución Democrática consistieron en la publicación en los periódicos “El Universal”, “Milenio” y “Excélsior”, de diversas inserciones de prensa, con las cuales, a juicio del partido político denunciante, la Titular de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal infringía el artículo 134 de la Constitución.

La Comisión responsable tuvo por probada la difusión de las publicaciones en el periodo comprendido del once al veinte de febrero del año en curso. Asimismo, tuvo por demostrado que en todas ellas se hace alusión al nombre o imagen de Rosario Robles Berlanga, Secretaria de Desarrollo Social del Gobierno Federal y se da cuenta de diversas actividades realizadas por dicha servidora pública en ejercicio de su encargo y refirió, que hasta ese momento, en el expediente no existían elementos para tener por acreditado que la publicación hubiera sido solicitada por la citada servidora pública ni cubierta con recursos públicos, dado que los medios de comunicación que contestaron el requerimiento formulado por la autoridad informaron, que las notas tenían el carácter de “informativas”; que no tienen celebrado ningún instrumento jurídico en el cual se hubiera convenido la cobertura de actividades de la servidora pública de referencia, ni la inserción de notas en fechas posteriores, ya que las notas fueron generadas en ejercicio de los derechos de información y expresión y que no

medió transacción comercial ni pago alguno para su publicación.

**Determinación de la Comisión respecto a la adopción de las medidas cautelares**

En lo que interesa a la materia de impugnación, con base en la interpretación sostenida por esta Sala Superior respecto al deber de cuidado de los servidores públicos como destinatarios directos de las prohibiciones contenidas en el artículo 134 de la Constitución, dicha Comisión de Quejas y Denuncias destacó que al versar la queja respecto de la difusión de siete publicaciones durante el mes de febrero del año en curso, en diarios impresos de circulación nacional, las cuales contienen el nombre e imagen de la servidora pública denunciada, asociadas a actividades desarrolladas en el ejercicio de su encargo, la Comisión responsable consideró procedente adoptar medidas cautelares a fin de prevenir la posible violación a los principios rectores de la materia electoral y, en consecuencia, ordenó a la Titular de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal adoptar:

a) Las medidas necesarias para garantizar que en el ámbito de comunicación social de su dependencia se cumpla estrictamente lo mandado en el artículo 134 de la Constitución;

b) Las medidas que estén a su alcance, de modo directo e indirecto para no incurrir en la violación a lo dispuesto en el artículo 6 de la Constitución en torno a la difusión de propaganda como noticia en perjuicio de la ciudadanía, y

c) Las medidas necesarias para garantizar que la información y propaganda que se genere desde el ámbito de comunicación de su dependencia, ya sea de carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, se abstenga de incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que de forma explícita o velada impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

La Comisión consideró que estas medidas resultaban necesarias y adecuadas para evitar conductas que pudieran violentar los principios rectores en materia electoral, en tanto se resuelve el fondo de la denuncia, y para garantizar el cumplimiento de las obligaciones exigibles a los servidores públicos, pues bajo la apariencia del buen derecho se advertía la inclusión del nombre y la imagen de la Titular de la citada secretaría, asociada al ejercicio de su encargo.

Esta Sala Superior considera que la Comisión actuó conforme a derecho al decretar las medidas cautelares, porque con esa manera de proceder previene la afectación a los principios rectores en la materia electoral, en particular al principio de equidad, hasta en tanto se dicta la resolución de fondo en el procedimientos especial sancionador, al ordenar a la Titular de la Secretaría de Desarrollo Social que tome las medidas necesarias para que en el ámbito de comunicación a su gobierno se observe lo previsto en los artículos 6 y 134 de la Constitución, a fin de no incurrir en una conducta, que a la postre afecte la equidad en la contienda electoral.

**El principio de equidad en la contienda electoral.**

La equidad ha sido reconocida como un principio característico de los sistemas democráticos modernos, en los cuales, el acceso a los cargos de elección popular se organiza a través de la competencia entre las diferentes fuerzas políticas para obtener el voto de la ciudadanía. Se ha reconocido como un principio con relevancia especial en la materia electoral, en virtud de que procura asegurar que quienes compiten en la elección (partidos y candidatos) tengan condiciones equiparables desde el inicio hasta el final de la contienda.

En el sistema electoral vigente existe una constante actividad legislativa tendente a salvaguardar la equidad en la contienda electoral, como principio rector de la materia electoral.

Las reformas constitucionales y legales dan cuenta de la preocupación constante del Poder Legislativo de perfeccionar las medidas normativas que tienden a proteger y garantizar expresamente este principio. Así se ha regulado lo inherente al financiamiento público y privado, previendo la prevalencia del primero y su distribución proporcional entre los partidos políticos, así como las reglas relacionadas con los plazos y las erogaciones permitidas durante las precampañas y campañas.

Se ha regulado también lo relativo al acceso y distribución de los tiempos en radio y televisión; la prohibición de difusión en los medios de comunicación social de propaganda gubernamental durante el periodo de campañas, con algunas excepciones y la prohibición específica de los servidores públicos, de incluir en dicha propaganda nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada.



El eje central de esta regulación Constitucional y legal es, precisamente, la protección y garantía de la equidad en la contienda electoral durante distintas etapas del proceso electoral. Se ha instituido como presupuesto y fundamento de la libertad de elección, a través de la cual se impide que quienes participan en la competencia obtengan ventajas indebidas (derivadas de las posibles situaciones de dominio –políticas, sociales o económicas- en las que pudieran estar situados algunos participantes). La equidad se ha constituido como principio rector de la materia, que da contenido a los derechos subjetivos de quienes participan en ella y que sirve de fundamento a las limitaciones impuestas a los competidores y a terceros, las cuales van destinadas a evitar el ejercicio de influencias indebidas sobre el electorado, aprovechando alguna situación de ventaja.

#### **Deberes de los servidores públicos durante el proceso electoral**

Esta Sala Superior ha considerado de manera reiterada,<sup>9</sup> que los objetivos de la regulación Constitucional y legal de la propaganda gubernamental y del acceso a los medios de comunicación social consiste en evitar principalmente, que los sujetos ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados, así como que el poder público, en todos los órdenes, observe en todo tiempo, una conducta de **imparcialidad** respecto de la competencia electoral, impidiendo la injerencia de dicho poder a favor o en contra de cualquier partido político o la persona que ostente una candidatura a

---

<sup>9</sup> Entre otras, pueden consultarse las sentencias dictadas en los expedientes SUP-RAP-307/2009, SUP-RAP-57/2010, SUP-RAP-119/2010 y acumulados.

cargo de elección popular e incluso, la utilización del poder para **promover ambiciones personales de índole política**, con las excepciones expresamente estipuladas por el Poder Revisor de la Constitución.

También ha sostenido, que el modelo adoptado por el Poder Revisor de la Constitución respecto a la difusión de la propaganda gubernamental es restrictivo, por cuanto hace a la temporalidad (se debe suspender desde el inicio de las campañas electorales hasta concluida la jornada electoral) y a su contenido, pues la difusión de dicha propaganda durante el tiempo prohibido se debe circunscribir a las estrictas excepciones establecidas en la Constitución, sin exponer programas, acciones, obras o logros de gobierno, debe estar plenamente justificado en el contexto de los hechos particulares que motivan su difusión y debe tratarse de un mensaje inexcusable y necesario para que el gobernante haga del conocimiento de la ciudadanía la posición gubernamental en ese preciso caso.

En esa línea de protección y garantía al principio de equidad, esta Sala Superior ha considerado, que los medios de comunicación no asumen responsabilidad directa o indirecta por difundir una cobertura noticiosa en ejercicio de la libertad de expresión, y que son los servidores públicos quienes tienen el deber de cuidar que sus mensajes no contengan elementos dirigidos a influir en las preferencias electorales o en la opinión pública **durante los procesos electorales federal o local**, por lo que deben ser particularmente escrupulosos al dirigir mensajes que pueden ser retomados por los medios de

comunicación para su posterior difusión, pues son ellos los destinatarios de las prohibiciones previstas en el artículo 134 de la Constitución.

#### **Aplicación al caso concreto**

La interpretación armónica de las disposiciones normativas que reconocen el derecho que asiste tanto a la ciudadanía a ser informada, como a los medios de comunicación para difundir una cobertura noticiosa en ejercicio de la libertad de expresión, en relación con los principios que rigen la materia electoral, en específico el principio de equidad, conducen a esta Sala Superior a reiterar su criterio, en el sentido de que **durante un proceso electoral**, con independencia de que no instruyan o soliciten la difusión de mensajes gubernamentales, **los servidores públicos tienen el deber de cuidar que en sus comunicaciones** (orales y escritas) **se evite el uso de elementos que puedan influir en la contienda electoral**, porque dichos mensajes pueden ser retomados por los medios de comunicación para su posterior difusión.

Este deber de cuidado constituye un elemento esencial para la protección y garantía del principio de equidad en la contienda electoral, porque impide la realización de actos que en apariencia encuentran apoyo en una norma, pero que generan un resultado prohibido por el propio ordenamiento jurídico y sirve de sustento para apreciar el *fomus boni iuris*, como presupuesto de procedencia para el dictado de las medidas cautelares, pues su valoración preliminar permitirá determinar la probable vulneración al referido principio y, en su

caso, adoptar las medidas necesarias para que mientras se emite la resolución de fondo, desaparezcan las circunstancias de hecho que lo ponen en riesgo.

El deber de cuidado impuesto a los servidores públicos fue uno de los elementos evaluados por la Comisión responsable para determinar la procedencia de las medidas cautelares, pues advirtió que en todas las notas se hacía referencia al nombre y a la imagen de la servidora pública denunciada, así como a las actividades llevadas a cabo por dicha funcionaria en ejercicio de su encargo. También tomó en consideración que las notas se habían publicado en el periodo que va del once al veinte de febrero de dos mil quince (durante el proceso electoral).

Con base en esos elementos, la Comisión responsable llegó a la conclusión, bajo la apariencia del buen derecho, de la necesidad del dictado de la medida cautelar en cuestión a fin de salvaguardar el principio de equidad en la contienda electoral, al considerar que la difusión de la imagen, el nombre y los actividades relacionadas con el ejercicio de su cargo de la Titular de la Secretaría de Desarrollo Social podría constituir vulneración a lo dispuesto en el artículo 34 constitucional, siendo que dichas inclusiones no se encontraban justificadas, porque los servidores públicos tienen el deber de cuidar el contenido de sus mensajes para no influir indebidamente en la contienda electoral.

De la falta de justificación del incumplimiento al deber de cuidado del servidor público, la Comisión desprendió el riesgo de un daño inminente a los principios rectores de la materia

electoral, motivo por el cual decidió otorgar las medidas cautelares a efecto de que la servidora pública en comento, en acatamiento a su deber de cuidado, adoptara las medidas necesarias para garantizar que en el ámbito de comunicación social de su dependencia se cumpliera con lo mandado en el artículo 134 de la Constitución y para no incurrir en violación al artículo 6 de la Constitución.

De acuerdo con lo anterior, contrariamente a lo manifestado por la recurrente, en el caso la Comisión responsable sí analizó el surtimiento de los supuestos de procedencia de las medidas cautelares, pues al valorar las constancias del expediente dicha Comisión advirtió la probable vulneración a los principios rectores en la materia electoral, así como la necesidad de prevenir (mediante las medidas cautelares adoptadas) que se generara el comportamiento que ponía en riesgo la lesión a dichos principios, hasta que se resolviera el fondo del procedimiento especial sancionador.

Es **infundado** el agravio relativo a que la responsable no tomó en cuenta las constancias de autos para dictar las medidas cautelares. Lo anterior, ya que del considerando Tercero del acuerdo impugnado se advierte que la responsable valoró las siete notas aportadas por la parte quejosa, así como las respuestas de los periódicos requeridos y de la Secretaría de Desarrollo Social.

Del análisis del contenido de las notas periodísticas aportadas por el denunciante, la Comisión concluyó: i) que en todas las notas, publicadas entre el once y el veinte de febrero de dos mil quince, se hacía alusión al nombre e imagen de la

servidora pública denunciada, y se daba cuenta de diversas actividades llevadas a cabo por la referida funcionaria en el ejercicio de su encargo, y ii) que de las notas no se desprendían datos que permitieran, en principio, identificar que éstas fueron cubiertas con recursos públicos o solicitadas por el gobierno de la entidad.

Cabe destacar que dichas notas también fueron cotejadas con las actas circunstanciadas levantadas por la autoridad responsable a efecto de verificar diversos comunicados de prensa contenidos en el sitio de internet [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx).

Asimismo, respecto la información obtenida de los requerimientos formulados por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral a los diarios de circulación nacional “El Universal”, “Milenio” y “Excélsior”, la Comisión responsable destacó, esencialmente: i) que dichos periódicos consideraron que las publicaciones fueron generadas en ejercicio de los derechos consagrados en los artículos 6 y 7 de la Constitución Federal; ii) que manifestaron que no medió pago, ni transacción comercial alguna, para su publicación y, iii) que no tienen celebrado contrato, convenio o algún otro acto jurídico, en el cual se hubiera pactado la cobertura de las actividades de la Titular de la Secretaría de Desarrollo Social, ni se hubiera convenido en fecha posterior, la inserción de notas periodísticas similares a las que fueron objeto de denuncia.

Tales consideraciones sirvieron de sustento para que la Comisión valorara la procedencia de la medida cautelar solicitada respecto de los hechos atribuidos a la servidora

pública denunciada, así como de los hechos atribuidos a los tres medios de comunicación referidos.

Respecto de los hechos atribuidos a la funcionaria pública, la Comisión responsable refirió que la procedencia de la medida cautelar se debía analizar tomando en consideración que le son aplicables las prohibiciones contenidas en el artículo 134 de la Constitución.

Asimismo sostuvo, **sin prejuzgar respecto del fondo de la infracción denunciada**, que en el expediente no se contaba con algún elemento para presumir el uso de recursos públicos para la difusión de las publicaciones denunciadas.

Sin embargo, la Comisión responsable señaló que en la sentencia del diverso recurso de apelación **SUP-RAP-119/2010**, este órgano jurisdiccional sostuvo que aun cuando la difusión de un mensaje con propaganda gubernamental no se produzca por la solicitud o instrucción del servidor público, puede ser considerado como tal, si en su contenido se advierte la finalidad de obtener adeptos o aprobación en la forma de gobierno de un servidor público y tomando en consideración la cobertura que al respecto lleven a cabo los distintos medios de comunicación social.

En ese sentido, a fin de determinar la procedencia de la medida cautelar solicitada, la responsable destacó que en todas las inserciones se contiene el nombre y la imagen de la Titular de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de la República.

**Sin prejuzgar sobre el fondo de la infracción denunciada**, la Comisión responsable estimó procedente la

medida cautelar solicitada, sobre la base de que el análisis preliminar del contenido de las notas periodísticas denunciadas, realizado bajo la apariencia del buen Derecho, permitía advertir la difusión de la imagen, nombre y actividades relacionadas con el encargo de la funcionaria denunciada, siendo que el principio de la equidad de la contienda requiere de protección provisional y urgente, al darse las publicaciones dentro del proceso electoral en curso.

Como se aprecia, la Comisión responsable analizó todas las pruebas que hasta ese momento obraban en el expediente, se ocupó de describir su contenido, y al determinar la eficacia probatoria, definió que las coincidencias en la imagen, nombre y actividades realizadas por la funcionaria denunciada, llevó a la necesidad de dictar la medida cautelar controvertida. Además, se ocupó de confrontar los indicios generados con las pruebas recabadas por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, y de expresar las razones por las que consideró que tales indicios resultaban insuficientes para derrotar su conclusión, justificando su decisión en el deber de cuidado que tienen los servidores públicos al momento de exponer sus mensajes frente a los medios de comunicación.

Esta manera de proceder resulta acorde con las reglas aceptadas comúnmente en la doctrina para considerar adecuada la valoración del material probatorio, conforme con las cuales, es necesario valorar cada uno de los medios probatorios, definir en lo particular su contenido y alcance probatorio, para posteriormente valorarlos de manera conjunta, explicitando el razonamiento inferencial que se genera entre el dato probatorio y el hecho probado, confrontando, en su caso,



aquellos datos probatorios que se contrapongan con la decisión; reglas que como se vio realizó la Comisión responsable.

Asimismo, es **infundado** el agravio relativo a que la resolución impugnada carece de la debida fundamentación y motivación para la adopción de las medidas cautelares.

Al respecto, esta Sala Superior en forma reiterada ha considerado que la fundamentación y motivación que debe contener los actos de autoridad que causen molestias, se debe hacer conforme lo prevé el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es, conforme con el mencionado precepto, los actos o resoluciones deben ser emitidos por autoridad competente, así como estar debidamente fundados y motivados; es decir, el mandato constitucional impone a la autoridad emisora de un acto, la obligación de expresar las normas que sustentan su actuación, además de exponer con claridad y precisión las consideraciones que le permiten tomar las medidas adoptadas, estableciendo su vinculación y adecuación con los preceptos legales aplicables al caso concreto, es decir, que se configuren las hipótesis normativas.

En ese tenor, todo acto de autoridad se debe sujetar a lo siguiente:

1. La autoridad emisora del acto debe ser legalmente competente para emitirlo;

2. En la emisión del acto se deben establecer los fundamentos legales aplicables al caso en concreto; y,

3. Se deben explicitar las razones que sustentan el dictado del acto o determinación respectiva.

Para que exista motivación y fundamentación sólo se requiere que quede claro el razonamiento sustancial sobre los hechos y causas, así como los fundamentos legales aplicables, sin que se pueda exigir formalmente mayor amplitud o abundancia que la expresión de lo estrictamente necesario para que se comprenda el argumento manifestado; en este tenor, la ausencia total de motivación o de la argumentación legal, o bien, que las mismas sean tan imprecisas que no den elementos a los recurrentes para defender sus derechos o impugnar el razonamiento aducido por las autoridades, da lugar a considerar la ausencia de motivación y fundamentación.

En tal sentido, por fundamentación se entiende la exigencia a cargo de la autoridad de señalar el precepto legal aplicable al caso concreto, en tanto que la motivación se traduce en demostrar que el caso está comprendido en el supuesto de la norma.

La falta de tales elementos ocurre cuando se omite argumentar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para juzgar que el caso se puede adecuar a la norma jurídica.

Sin embargo, la transgresión al mandato constitucional establecido en el artículo 16 constitucional, primer párrafo, consistente en el imperativo para las autoridades de fundar y motivar los actos que incidan en la esfera de los gobernados, se puede llevar a cabo de dos formas distintas:

1) La derivada de su falta (ausencia de fundamentación y motivación); y,

2) La correspondiente a su incorrección (indebida fundamentación y motivación).

En relación a ello, debe tenerse en cuenta, 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.

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

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

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

Respecto a la indebida motivación, ésta se actualiza cuando sí se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero éstas no encuadran en completa disonancia con el contenido de la norma legal que se aplica al caso concreto.

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.

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.

En el caso particular, dicha Comisión dio las razones por las que estimó que la difusión de la imagen, el nombre y las actividades relacionadas con su encargo de la Titular de la Secretaría de Desarrollo Social podría constituir una vulneración a lo previsto en el artículo 134 constitucional en materia de propaganda gubernamental y justificó que si bien en el expediente no existían indicios para presumir la contratación ni la utilización de recursos públicos para la difusión de las

publicaciones, ello no resultaba indispensable para presumir la existencia de propaganda gubernamental, si se tomaba en consideración lo sostenido por esta Sala Superior, en el sentido de que cuando un funcionario público difunde mensajes ante los medios de comunicación cuyo contenido haga referencia a logros, programas o proyectos de gobierno implícitamente incurre en la difusión de propaganda gubernamental, incluso cuando dichos mensajes se difundan en forma de cobertura noticiosa o bajo esa apariencia, en cabal cumplimiento al deber de cuidado a que están constreñidos los servidores públicos.

También citó el criterio sostenido por este órgano jurisdiccional al resolver el recurso de apelación **SUP-REP-25/2015**, por el que se confirmaron las medidas cautelares dictadas para ordenar al Gobernador del Estado de Veracruz, que tomara las medidas necesarias a fin de que en el ámbito de comunicación social de su gobierno se observen los artículos 6° y 134 constitucionales.

Al respecto, esta Sala Superior estima que las consideraciones del acuerdo combatido son suficientes para sostener la necesidad del dictado de las medidas cautelares impugnadas, y que el mismo se encuentra debidamente fundado y motivado.

Ello es así, del análisis realizado por la responsable en cuanto a la similitud entre las notas denunciadas y la información contenida en la página de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, cuya veracidad no se encuentra controvertida por la recurrente, se advierten coincidencias de carácter general, e incluso en uno de los

casos de destaca la reiteración en la publicación de notas en las que aparece el nombre e imagen de la ahora recurrente.

No obstante que, respecto del dictado de las medidas cautelares en relación con los periódicos de circulación nacional referidos, la responsable adujo que no resulta jurídicamente reprochable que los medios de comunicación accedan al portal de la dependencia para tomar la información y difundirla, lo cierto es que si resulta exigible a la funcionaria denunciada la observancia de lo previsto en el artículo 134 constitucional.

En este sentido se advierte que en las siete notas denunciadas se acreditó la inclusión de la imagen, el nombre y actividades de la servidora pública denunciada, siendo que dicha información resulta coincidente en parte con la que se genera como parte de la comunicación social de la dependencia a su cargo.

Es así como, contrario a lo que afirma la recurrente la responsable estableció las razones por las que se sustentan las medidas cautelares controvertidas, en tanto en el acuerdo impugnado acreditó los hechos denunciados y consideró los fundamentos jurídicos y conductas exigibles a la servidora pública denunciada en materia de propaganda gubernamental y su relación con los principios de la materia electoral.

La recurrente parte de la premisa incorrecta que las diligencias realizadas por la autoridad responsable, así como la valoración de la información contenida en el portal electrónico de la Secretaría de Desarrollo Social fueron calificadas como contrarias a Derecho; siendo que se llevaron a cabo a fin de contrastar su contenido con las notas denunciadas y determinar

la conducta exigible en términos del artículo 134 a la funcionaria denunciada, sin que resulte ello opuesto a lo previsto en el artículo 6° constitucional, como argumenta la responsable, ya que como se precisó en la presente ejecutoria, se trata de obligaciones que deben observar las autoridades a la luz de los principios aplicables a los procesos comiciales.

Por lo anterior, esta Sala Superior estima acertadas las consideraciones expuestas por la Comisión responsable relativas al análisis preliminar del contenido y contexto de las notas periodísticas efectuado para determinar la procedencia de las medidas cautelares, pues tal como lo apreció de manera preliminar se advierte la posible difusión sistemática de la imagen, nombre y actuaciones de la funcionaria denunciada; de ahí lo infundado del agravio expuesto por el recurrente, la cual puede ser confirmada o desvirtuada, en un momento posterior, con los elementos de prueba que se alleguen al expediente.

Esta Sala Superior considera, que cuando existen datos de los cuales se puede desprender la posible difusión de elementos que ponen en riesgo los principios rectores en la materia electoral, en particular **la equidad en la contienda electoral**, resulta razonable que se adopten las medidas cautelares tendentes a evitar la difusión de esos elementos, sobre todo cuando se encuentra en curso un proceso electoral, dado que sólo con esa manera de proceder se logra la tutela real y efectiva de los principios, al prevenir la práctica de una actividad, realizada aparentemente sin acatar las prohibiciones y obligaciones a las que están constreñidos los servidores públicos. Lo anterior, porque durante los procesos electorales debe darse un peso mayor a los principios que resguardan el

equilibrio en esa competencia, pues debe recordarse que la equidad constituye el eje rector que da contenido a los derechos de quienes participan en la contienda y sirve de sustento a las limitaciones impuestas a los competidores y a los terceros, a fin de evitar el ejercicio de influencias indebidas sobre el electorado, aprovechando alguna situación de ventaja.

En tal virtud, si del análisis preliminar realizado por la Comisión responsable se encontraron elementos que permitían inferir la posible difusión en diversas notas periodísticas coincidentes con los comunicados de la dependencia federal en cuestión del nombre e imagen del titular de la misma, asociada a sus actividades en ejercicio de su encargo, es claro que la citada comisión actuó conforme a Derecho al dictar las medidas cautelares bajo análisis, por lo que existe una correspondencia entre la aplicación de las normas y precedentes citados por la responsable y los razonamientos contenidos en la resolución impugnada respecto del caso particular.

Por otra parte, resultan **infundados** los motivos de inconformidad en los cuales se sostiene que son ilegales las medidas cautelares adoptadas; que la Comisión responsable omitió ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto; ello ya que la Comisión responsable fundó la adopción de las medidas cautelares en el deber de cuidado exigido a los servidores públicos para evitar incurrir en una conducta que a la postre afectara los principios que rigen la materia electoral, por apartarse de las obligaciones impuestas a los servidores públicos. Por ello, consideró procedente ordenar a la servidora pública denunciada que adoptara las medidas necesarias para garantizar que en el ámbito de comunicación social de su



dependencia se cumpliera con lo previsto en el artículo 134 de la Constitución y para no incurrir en violación a lo dispuesto en el artículo 6 de la propia Norma Fundamental en torno a la difusión de propaganda como noticia. En particular, le ordenó que en la información y propaganda generada en el ámbito de comunicación social de su dependencia se abstuviera de incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que de forma explícita o velada impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Esta circunstancia evidencia que la Comisión responsable advirtió la falta de cuidado en la construcción de los mensajes de la servidora pública emitidos en el desempeño de su encargo, los cuales fueron retomados por los medios de comunicación para difundirlos en el espacio noticioso dirigido a la ciudadanía.

Por ende, la Comisión sí precisó la relación de las publicaciones en el contexto del proceso electoral federal en curso, así como la relación con lo previsto en el artículo 134 constitucional respecto de la conducta exigible a dicha funcionaria federal.

Tampoco no le asiste la razón al recurrente cuando afirma que no resultaba procedente el dictado de las medidas cautelares, en tanto las notas denunciadas no se encontraban dentro del contexto de alguna campaña electoral; ello es así ya que, como se indicó previamente, la obligación de los servidores públicos a observar lo previsto en el artículo 134 constitucional, en relación con la posible vulneración con los principios en materia electoral, no se encuentra acotado a la

etapa de la campaña electoral, sino a su posible afectación a los principios que deben regir los procesos electorales, siendo que en la especie las mismas se dan en el contexto del proceso electoral federal en curso.

En el mismo sentido, es de destacar que la observancia de lo dispuesto en el artículo 134 constitucional no requiere como elemento que el servidor público se encuentre participando en proceso electoral alguno, como afirma la recurrente, siendo que su carácter de funcionaria pública implica que le sea exigible la conducta precisada en la presente ejecutoria.

Por otra parte, la accionante refiere que la autoridad erróneamente calificó como intervenciones de propaganda oficial personalizada de la titular de la Secretaría de Desarrollo Social con fondos públicos las publicaciones realizadas en los periódicos El Universal, Excélsior y Milenio; que la autoridad no aportó elementos de prueba para considerar que los comunicados se encuentren encaminados a promover a la multicitada funcionaria y que no existe norma alguna de la que se advierta la prohibición de realizar propaganda oficial personalizada.

Los motivos de inconformidad en comento, devienen **infundados** dado que la actora parte de la premisa errónea de que el pronunciamiento hecho por la autoridad responsable se encaminó a calificar violatorias de la normativa electoral las publicaciones denunciadas, cuando en la especie, tal y como se ha demostrado, no ocurrió de tal forma.

En efecto, los alcances del acuerdo de veinticinco de febrero del año en curso, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se dio en las siguientes vertientes:

a. Que la Titular de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de la República, adoptara las medidas necesarias para garantizar que en el ámbito de comunicación social de su dependencia se cumpla estrictamente lo mandado en el artículo 134 constitucional.

b. Que adoptara medidas para no incurrir en la violación a lo dispuesto en el artículo 6 de la Constitución en torno a la difusión de propaganda como noticia en perjuicio de la ciudadanía; y

c. Finalmente la adopción de medidas necesarias para garantizar que la información y propaganda que se genere desde el ámbito de comunicación de su dependencia, se abstenga de incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que de forma explícita o velada impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Tales medidas, corresponde a una evaluación preliminar, de los hechos denunciados, en los cuales la autoridad responsable que tales actos debían llevarse a cabo con el fin de salvaguardar la equidad en la contienda electoral, esto es, garantizar el cumplimiento de las obligaciones exigibles a los servidores públicos.

En tales condiciones, es indubitable para este órgano jurisdiccional que las premisas sobre las cuales descansa la línea argumentativa de disenso de la actora es incorrecta

tomando en consideración que: i) no existió calificación alguna de que lo denunciado constituía propaganda oficial personalizada; ii) no se consideró que se estaba dando promoción alguna a la funcionaria denunciada; iii) por tanto la autoridad no se encontraba constreñida a aportar elementos de prueba para considerar que los comunicados se encontraban encaminados a promover a la funcionaria, como lo intenta hacer valer.

Finalmente, en relación con que no existe norma alguna de la que se advierta la prohibición de realizar propaganda oficial personalizada, por lo que considera que no existe proceso electoral alguno en curso, de igual forma debe desestimarse tal motivo de agravio tomando en cuenta que es un hecho notorio que al actualidad se está desarrollando el proceso federal electoral, así como diecisiete procesos electorales locales.

En consecuencia, al haber sido desestimados todos los agravios expuestos por la recurrente, lo procedente es confirmar el acuerdo impugnado.

Por lo expuesto y fundado, se

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

**ÚNICO.** Se **confirma** el acuerdo **ACQyD-INE-035/2015**, emitido el veinticinco de febrero de dos mil quince por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, dentro del procedimiento especial sancionador identificado con la clave **UT/SCG/PE/PRD/CG/41/PEF/85/2015**.

**NOTIFÍQUESE, personalmente** al recurrente en el domicilio señalado en el escrito de demanda y a los terceros

interesados; por **correo electrónico** a la autoridad responsable y a la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y por **estrados** a los demás interesados. Lo anterior, con apoyo en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

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

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS  
FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**SUP-REP-81/2015**

**EN FUNCIONES**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**