

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-90/2015

**RECORRENTE:** MOVIMIENTO  
CIUDADANO

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

**MAGISTRADO PONENTE:** JOSÉ  
ALEJANDRO LUNA RAMOS

**SECRETARIO:** ÁNGEL EDUARDO  
ZARAZÚA ALVIZAR

México, Distrito Federal, nueve 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 Juan Miguel Castro Rendón, en su carácter de representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral del partido político nacional Movimiento Ciudadano, a fin de impugnar el acuerdo ACQyD-INE-44/2015 de primero de marzo del año en curso, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del citado instituto, respecto de la solicitud de adoptar la medida cautelar formulada por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, dentro del expediente UT/SCG/CAMC/IEPCG/CG/17/2015, y

**RESULTANDO**

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

**a) Denuncia.** El veintidós de febrero de dos mil quince, Manuel Alberto Saavedra Chávez, en su carácter de representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, presentó denuncia en contra del partido político nacional Movimiento Ciudadano y Luis Walton Aburto, por presuntas violaciones a disposiciones constitucionales y legales en materia electoral con motivo de la difusión del promocional denominado “Institucional Gro” en sus versiones de radio y televisión, pautados por el citado partido político para su inclusión en los periodos de precampaña e intercampaña en el proceso comicial en curso en Guerrero.

**b) Acuerdo de radicación instituto local.** Mediante proveído de veintitrés de febrero del año en curso, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero tuvo por recibida la queja, la radicó con la clave de expediente IEPC/UTCE/PES/011/2015, ordenó remitir la queja al Instituto Nacional Electoral y presentar la propuesta que correspondiera ante la Comisión de Quejas y Denuncias del citado instituto local respecto de la medida cautelar solicitada por el denunciante.

**c) Solicitud de medida cautelar.** El veinticuatro de febrero de dos mil quince, la Comisión de Quejas y Denuncias del referido instituto electoral local, mediante acuerdo

006/CQD/24-02-2015, en atención a la propuesta IEPC/UTCE/PMC/006/24-02-2015 formulada por la citada Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, aprobó solicitar a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral la adopción de la medida cautelar solicitada por el quejoso, en el sentido de suspender temporalmente la difusión de los promocionales denunciados.

**d) Recepción de constancias ante la autoridad nacional electoral.** El veinticuatro de febrero del año en curso, se recibió en la Presidencia del Consejo General del Instituto Nacional Electoral el oficio 050/2015, suscrito por la Jefa de Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del instituto electoral local del Estado de Guerrero, por el que remitió la queja en comento, así como el cuaderno auxiliar IEPC/UTCE/PES/011/2015, el acuerdo de radicación y remisión de incompetencia y la solicitud de adoptar la medida cautelar solicitada por el quejoso.

**e) Acuerdo radicación Instituto Nacional.** El veinticinco de febrero de dos mil quince, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral acordó radicar el asunto con el número de expediente UT/SCG/CAMC/IEPCG/CG/17/2015 e integrar el cuaderno auxiliar, únicamente para la atención de las medidas cautelares solicitadas por el quejoso.

**f) Acuerdo impugnado.** El primero de marzo de dos mil quince, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral dictó el acuerdo ACQyD-INE-44/2015, respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares a que

hubiere lugar, formulada por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Guerrero, dentro del cuaderno auxiliar de medidas cautelares UT/SCG/CAMC/IEPCG/CG/17/2015. Los puntos de acuerdo de dicha determinación son del tenor siguiente:

**“PRIMERO.** Se declara procedente la adopción de medidas cautelares solicitadas, con relación a la difusión del promocional titulado *Institucional Gro* con número de registro RV-00163-15 (versión televisión) y RA-00270-15 (versión radio), en los términos argumentativos del TERCER considerando.

**SEGUNDO.** En apego a lo manifestado en el TERCER considerando, se ordena a las concesionarias de radio y televisión que estén en el supuesto del presente Acuerdo que de manera **inmediata** (plazo que no podrá exceder de las veinticuatro horas contadas a partir de la notificación del presente que realice la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos), suspendan la transmisión del promocional *Institucional Gro* con número de registro RV-00163-15 (versión televisión) y RA-00270-15 (versión radio).

**CUARTO.** Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, realice las acciones necesarias tendentes a notificar el contenido del presente acuerdo al partido político Movimiento Ciudadano para que, en apego a lo manifestado en el TERCER considerando, dicho partido político en el término de **seis horas** contadas a partir de la notificación de esta determinación, sustituya ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, el material intitulado como *Institucional Gro* con número de registro RV-00163-15 (versión televisión) y RA-00270-15 (versión radio), requiriéndole envíe prueba del cumplimiento de la presente resolución, en un plazo no mayor a **veinticuatro horas** siguientes a su realización.

**QUINTO.** Se instruye al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a que realice las acciones necesarias tendentes a notificar el contenido del presente acuerdo a las concesionarias de televisión con audiencia en el Estado de Guerrero, y que informe a los integrantes de esta Comisión las medidas realizada con fin y sus resultados, así como retirar de manera inmediata del portal de internet de este Instituto Nacional Electoral, la información del material pautado anteriormente citado.

**SEXTO.** Se instruye al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto que a partir de la aprobación

del presente acuerdo hasta que transcurran setenta y dos horas sin que se detecte la difusión del material denunciado, informe cada cuarenta y ocho horas tanto a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva y a los integrantes de esta Comisión, con el fin de verificar el cumplimiento del presente, de las detecciones que realice a través del Sistema Integral de Verificación y Monitoreo, del promocional suspendido como medida cautelar de conformidad con el resolutivo primero.

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

La resolución anterior le fue notificada al recurrente el dos de marzo del presente año, a las doce horas con treinta minutos, de conformidad con la copia certificada del acuse de recibo de notificación que obra en autos.

**II. Recurso de revisión.** Mediante escrito presentado el cuatro de marzo de dos mil quince, a las doce horas con diecisiete minutos, Juan Miguel Castro Rendón en su carácter de representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral del partido político nacional Movimiento Ciudadano interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador para controvertir la determinación anteriormente referida.

**III. Remisión de expediente.** El cinco de marzo 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 Movimiento Ciudadano.

**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-90/2015**, 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-2588/15, de la misma fecha, suscrito por la Subsecretaría General de Acuerdos en funciones de este órgano jurisdiccional electoral federal.

**V. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el presente medio de impugnación, lo admitió a trámite y 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

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

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso 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 primero de marzo de dos mil quince, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, en lo relativo a la adopción de la medida cautelar solicitada por el representante del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana en el Estado de Guerrero.

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 doce horas con treinta minutos del dos de marzo de dos mil quince, de manera personal, y el recurso de revisión fue presentado ante esa misma autoridad, a las doce horas con diecisiete minutos del cuatro de marzo siguiente, 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.** Los requisitos señalados están satisfechos, toda vez que el recurrente es un partido político nacional a través de su representante acreditado ante el mencionado Consejo General, quien interpone el medio de impugnación respectivo.

**4. Interés jurídico.** El recurrente impugna una determinación de la Comisión de Quejas y Denuncias del



Instituto Nacional Electoral, a través de la cual se declaró procedente la medida cautelar solicitada en el escrito de denuncia presentado por el Partido Revolucionario Institucional el veintidós de febrero del año en curso ante el instituto electoral local del Estado de Guerrero, hecho que, según el recurrente, atenta en su perjuicio contra la normativa constitucional y electoral vigente, ya que los promocionales cuya difusión se ordenó suspender, en su concepto, indebidamente, corresponden al ejercicio legítimo de su prerrogativa en materia de radio y televisión.

**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.

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

Por tanto, se trata de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias. Accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo; y, sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves.

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

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

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

Este criterio ha sido reconocido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J.21/981, que es del tenor literal siguiente:<sup>1</sup>

**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

---

<sup>1</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, Marzo de 1998, página 18.

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 los resultados 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Como se puede deducir, la verificación de ambos requisitos obliga indefectiblemente a que la autoridad responsable realice una evaluación preliminar del caso concreto en torno a las respectivas posiciones enfrentadas, a fin de determinar si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares.

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

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

a) Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.

b) Justificar el temor fundado de que ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia.

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

d) Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y, si presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.

De esa forma, la medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales: evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados. Todo ello para que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.

Ahora bien, es inconcuso que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es la autoridad competente para el dictado de medidas cautelares entre otras, vinculadas con la difusión de propaganda política o político-electoral, en términos de los artículos 41, base III y 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 162, párrafo 1, inciso e), 163, párrafo 1, 459, párrafo 1, inciso b), 468, párrafo 4 y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por consecuencia, le corresponde examinar 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, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción

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

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

Sustenta lo antes señalado, la jurisprudencia **26/2010** de esta Sala Superior, de rubro **RADIO Y TELEVISIÓN. REQUISITOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR.**<sup>2</sup>

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

**a)** La resolución impugnada carece de la debida fundamentación y motivación; es incongruente debido a que omite establecer todas y cada una de las exigencias constitucionales y jurisprudenciales que han estatuido las diversas autoridades jurisdiccionales.

---

<sup>2</sup> Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, volumen 1, páginas 613 y 614.

La autoridad se limita a transcribir los artículos que considera aplicables y concluye que los promocionales no son de carácter informativo.

Los razonamientos de la resolución impugnada no se sostienen en elementos objetivos, existiendo contradicción en lo considerado por la responsable al señalar que no se hace referencia a candidato alguno pero constituye un llamado para votar por el candidato a Gobernador por el partido político nacional Movimiento Ciudadano.

No se justificó el temor fundado de que desaparezca la materia de la controversia, no ponderó los valores y bienes jurídicos en conflicto, no justificó la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida ni porqué el promocional trasciende los límites de la libertad de expresión.

**b)** Se limita injustificadamente la garantía a la libertad de expresión, opinión y pensamiento en el contexto de un debate político electoral, siendo que debería operar una presunción de prevalencia de dicha libertad dentro del sistema democrático.

Ello ya que sostiene que la resolución impugnada es contraria a lo previsto en el artículo 6° de la Constitución Federal, al suspender un promocional que considera que respeta los límites de la libertad de expresión, cuyo contenido es meramente informativo, sin llamar al voto y difundir plataforma electoral alguna.

**QUINTO. 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>3</sup>

Conforme con lo expuesto en los agravios y lo determinado en el acuerdo impugnado, el problema central consiste en definir si la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral actuó conforme a Derecho al adoptar las medidas cautelares a efecto de que se suspenda de manera inmediata la difusión del promocional denominado “Institucional Gro”, identificado con el folio RV-00163-15 (versión televisión) y RA-00270-15 (versión radio), al contener expresiones que pudieran representar una vulneración a las normas electorales.

#### **Debida fundamentación y motivación**

Respecto de los motivos de disenso relativos a que la resolución impugnada carece de la debida fundamentación y motivación para la adopción de las medidas cautelares, se consideran **infundados** conforme lo siguiente.

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.

---

<sup>3</sup> Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, volumen 1, página 125.

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 los promocionales denunciados constituyen propaganda electoral que contraviene la normatividad en materia de radio y televisión en el periodo de intercampana y pudiera actualizar un posible acto anticipado de campaña y justificó que si bien no se hace referencia a algún candidato registrado, sí se exponen valores que se atribuyen al partido político denunciado y se vincula con el proceso de elección de Gobernador para el Estado de Guerrero.

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, como se advierte del siguiente análisis de las consideraciones de la Comisión responsable contenidas en el acuerdo impugnado.

## SUP-REP-90/2015

En el considerando Segundo de la acuerdo impugnado, relativo a los hechos y pruebas, la responsable tuvo por acreditada la existencia y contenido del material denunciado denominado "Institucional Gro", identificado con folios RV-00163-15 y RA-0270-15, para versión de televisión y radio, para el periodo del veintidós de febrero al primero de marzo y del dos al cinco de marzo del año en curso.

Asimismo, concluyó que el promocional denunciado fue pautado por el Partido Movimiento Ciudadano para los periodos de precampaña e intercampaña del proceso electoral en curso actualmente en el estado de Guerrero, conforme con la siguiente tabla.

Partido Político	Registro	Versión	Entidad	Periodo	Inicio transmisión	Última transmisión	Oficio inicio transmisión	Oficio fin transmisión
MC	RA002 70-15	Institucional Guerrero	Guerrero	Precampaña	22/02/2015	01/03/2015	MC-INE-140/2015	MC-INE-183/2015
MC	RV001 63-15	Institucional Guerrero	Guerrero	Precampaña	22/02/2015	01/03/2015	MC-INE-140/2015	MC-INE-183/2015
MC	RA002 70-15	Institucional Guerrero	Guerrero	Intercampaña	02/03/2015	05/03/2015	MC-INE-183/2015	N/A
MC	RV001 63-15	Institucional Guerrero	Guerrero	Intercampaña	02/03/2015	05/03/2015	MC-INE-183/2015	N/A

Respecto del estudio relativo a las medidas cautelares, en el considerando Tercero la responsable abordó el marco normativo aplicable en el caso de actos anticipados de campaña, a partir de lo dispuesto en los artículos 37 del Reglamento de Radio y Televisión en materia electoral del Instituto Nacional Electoral, 287 y 288 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, así como las disposiciones preliminares de los Lineamientos que deberán

observar los partidos políticos y candidatos independientes en la realización de sus campañas electorales, aprobados por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de la citada entidad federativa por acuerdo 032/SE/10-10-2014.

A partir de dichos preceptos, considera que los actos anticipados de campaña son aquellos que realizan los partidos políticos, a través de sus dirigentes, militantes, afiliados, simpatizantes, coaliciones o candidatos cuando se emitan fuera de los plazos establecidos para las campañas, trasciendan al conocimiento de la ciudadanía, tengan la finalidad de ostentarse como candidato, y soliciten el voto ciudadano para acceder a un cargo de elección popular.

Conforme con la jurisprudencia 37/2010 de este órgano jurisdiccional, consideró que la propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral difunden los partidos políticos, candidatos registrados o simpatizantes, teniendo el objetivo de presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas, propiciar la exposición, desarrollo y discusión de los programas y acciones fijados por el partido político, principalmente, en su plataforma electoral.

Una vez precisado que la campaña electoral en la referida entidad federativa dio inicio el seis de marzo y concluirá el tres de junio del presente año, la responsable procedió al análisis de los promocionales denunciados, los cuales son del tenor siguiente:

Promocional RV00163-15	
<p><b>IMÁGENES REPRESENTATIVAS</b></p>  <p><b>SOLIDARIDAD</b></p> <p><b>PROTECCIÓN</b></p> <p><b>IGUALDAD</b></p> <p><b>HONESTIDAD</b></p> <p><b>RESPONSABILIDAD</b></p> <p><b>JUSTICIA</b></p> <p><b>GUERRERENSES ES AHORA O NUNCA</b></p> 	<p><i>Voz en off: Solidaridad, Protección, Igualdad, Honestidad, Responsabilidad, Justicia.</i></p> <p><i>Estos son los valores que los ciudadanos queremos ver en el próximo Gobernador de Guerrero.</i></p> <p><i>Estos son los valores de Movimiento Ciudadano.</i></p> <p><i>Guerrerenses es ahora o nunca.</i></p>



*Voz en off: Solidaridad, Protección, Igualdad, Honestidad, Responsabilidad, Justicia.  
Estos son los valores que los ciudadanos queremos ver en el próximo Gobernador de Guerrero.  
Estos son los valores de Movimiento Ciudadano.  
Guerrerenses es ahora o nunca.*

Atendiendo al contenido anterior, la autoridad consideró lo siguiente:

1. Que la solidaridad, protección, igualdad, honestidad, responsabilidad y justicia, son los valores que al parecer del instituto político denunciado debe tener el próximo Gobernador del estado de Guerrero.

2. Que dichos valores los atribuye al partido político Movimiento Ciudadano.

3. Hace un llamado a los ciudadanos del estado de Guerrero en el sentido de que es “ahora o nunca”.

Es así como, a partir de las disposiciones normativas precisadas y la valoración del promocional denunciado, en apariencia del buen derecho, la responsable consideró que el contenido del promocional no es de carácter meramente informativo, pudiendo estar dentro de los actos considerados de campaña, al apreciar que dicho promocional tiene como propósito presentar a la ciudadanía los programas y acciones fijados por el partido político, principalmente, en su plataforma electoral con la finalidad de obtener su voto.

En este sentido, si bien no se hace referencia a algún candidato registrado, la responsable afirma que se aprecia que expone los valores que relaciona directamente con Movimiento Ciudadano vinculándolos al proceso de elección de Gobernador del Estado de Guerrero.

De ahí que, sin prejuzgar el fondo del asunto y en apariencia de buen derecho, la comisión responsable estimó que el contenido de los promocionales denunciados podría considerarse propaganda electoral y no un mensaje de carácter meramente informativo atendiendo a que hace referencia directa al proceso electoral de gobernador en el citado estado, establece los valores del instituto político denunciado, hace un llamado a los ciudadanos de Guerrero que por el contexto se relaciona directamente con el proceso comicial.

A partir de dichos elementos, la responsable concluyó que implícitamente constituye un llamado a los guerrerenses a votar por el candidato a Gobernador por parte de Movimiento Ciudadano, quien afirma el partido político denunciado se rige por los valores mencionados.

Siendo que en términos del artículo 37, párrafo 2, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral se establece que durante el periodo de intercampana, los mensajes genéricos de los partidos políticos tendrán el carácter meramente informativo, la responsable refiere que los promocionales denunciados no pueden calificarse como un mensaje político realizado en pleno uso de sus prerrogativas de acceso permanente a tiempos de radio y televisión, al vincular con el proceso a gobernador y buscar posicionarse a su partido u a quien designe como candidato fuera de los plazos para ello.

En atención a lo expuesto es que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, en apariencia del buen derecho, consideró que se trata de propaganda electoral que contraviene la normativa electoral en materia de radio y

televisión y podría actualizar un posible acto anticipado de campaña, y en consecuencia declaró procedente otorgar la medida cautelar solicitada a efecto de que suspendiera de manera inmediata la difusión de los promocionales denunciados.

Es así como, contrario a lo que afirma la recurrente la responsable estableció las razones por las que se sustenta la medida cautelar controvertida, en tanto en el acuerdo impugnado acreditó los hechos denunciados y consideró los fundamentos jurídicos y marco normativo relativo a la materia de radio y televisión en la etapa de intercampaña, y no sólo se limita a realizar transcripciones u omitió exponer los razonamientos que sustentan su determinación.

De lo analizado resulta claro que el contenido del promocional denunciado se encuentra vinculado al proceso comicial para elegir Gobernador en el Estado de Guerrero, por lo que esta Sala Superior considera que hay elementos suficientes para considerar que en el contexto de la etapa de intercampaña del proceso electoral en curso en la citada entidad federativa, en apariencia del buen derecho, se encuentra debidamente fundada y motivada la adopción de la medida cautelar controvertida.

Ello ya que en el periodo específico en el que el partido político denunciado había pautado los promocionales denunciados, la normativa aplicable dispone que deben ser únicamente informativos, en tanto que en el caso particular es clara la referencia a la elección de gobernador, así como la relación entre cualidades que se atribuye Movimiento

Ciudadano y que presenta como coincidente con las que debe cumplir el ciudadano que ocupe la titularidad del poder ejecutivo local, cuestiones que hicieron necesario conceder la medida cautelar ante el riesgo que implicaba para el principio de la equidad en la contienda.

En tal virtud, si del análisis preliminar realizado por la Comisión responsable se encontraron elementos que permitían inferir que los promocionales denunciados constituyen propaganda electoral contraria a las disposiciones en materia de radio y televisión en el periodo de intercampana, y posiblemente actos anticipados de campaña, 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.

Tampoco le asiste la razón al recurrente cuando afirma que existe una supuesta contradicción en el acuerdo impugnado cuando la responsable considera que no se hace referencia a candidato alguno pero constituye un llamado para votar por el candidato a Gobernador por el partido político nacional Movimiento Ciudadano; ello ya que de la lectura de las consideraciones se advierte que la responsable refiere que en los promocionales no se hace mención a una persona en particular, pero sí se vincula en específico al proceso comicial para elegir Gobernador en dicha entidad federativa, afirmaciones que en modo alguno implican la contradicción que alega.

En cuanto a que la responsable no justificó el temor fundado de que desaparezca la materia de la controversia, tampoco le asiste razón al recurrente, ya que la medida se justificó atendiendo a los elementos de su contenido y que la misma se vinculaba con la elección específica de Gobernador en el Estado de Guerrero siendo que el lapso en el que Movimiento Ciudadano solicitó su difusión correspondía con los periodos de precampaña e intercampana, siendo que de conformidad con el marco normativo analizado, en protección al principio de equidad en el proceso electoral, en dichos periodos no se permite que la propaganda de los partidos políticos corresponda con los elementos de la campaña electoral.

En este sentido, 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 la medida cautelar adoptada) que se generara el comportamiento que ponía en riesgo la lesión a dichos principios, hasta que se resolviera el fondo del procedimiento especial sancionador.

De ahí lo infundado de los agravios relacionados con la supuesta indebida fundamentación y motivación.

#### **Limitación injustificada a la libertad de expresión**

Respecto del agravio por el que Movimiento Ciudadano afirma que se limita injustificadamente la garantía a la libertad de expresión, opinión y pensamiento en el contexto de un

debate político electoral, sin justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida cautelar, siendo que debería operar una presunción de prevalencia de dicha libertad dentro del sistema democrático. Lo anterior, ya que el recurrente considera que el contenido del promocional difundido es meramente informativo, sin llamar al voto y difundir plataforma electoral alguna; el mismo es **infundado**, conforme a lo siguiente.

Como quedó acreditado en el apartado anterior, la autoridad responsable fundó y motivó debidamente la resolución por la que otorgó la medida cautelar solicitada, atendiendo a que las disposiciones cuyo violación podría resultar en un detrimento irreparable al principio de equidad protegido en el contexto de la precampaña e intercampaña del proceso electoral en curso en el Estado de Guerrero.

Los partidos políticos emiten y difunden propaganda electoral de carácter genérico a fin de darse a conocer y posicionarse frente a la ciudadanía, lo cual realizan en ejercicio de la **libertad de expresión y de difusión de ideas** con que cuentan, sin embargo, dichas prerrogativas no son absolutas, ya que la legislación electoral establece ciertas reglas que rigen el contenido de la propaganda electoral, los cuales en esencia buscan que la contienda electoral se desarrolle bajo condiciones de equidad y legalidad.

Las reglas a partir de las cuales se rige la propaganda electoral respecto de los procesos locales del Estado de Guerrero se encuentran establecidas en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de dicha entidad federativa, y en

lo que interesa consisten en que se atienda a los tiempos del proceso electoral, de manera que los partidos políticos o los candidatos no incurran en actos anticipados de campaña o precampaña (artículos 250 y 278), y que el contenido no puede calumniar a las personas (artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución federal y 114 de la ley electoral local). En el mismo sentido, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 134 constitucional, la propaganda gubernamental no puede tener un contenido de carácter electoral.

Es de destacar que la medida cautelar se concedió a fin de evitar daños irreversibles y la posible vulneración de los principios rectores del proceso electoral en curso para el cargo de Gobernador en el estado de Guerrero por presuntos actos anticipados de campaña, y en atención a la regulación en materia de radio y televisión para el periodo de intercampaña.

En este sentido, con la adopción de las medidas cautelares impugnadas se logra la cesación de hechos posiblemente infractores de la normativa electoral y con ello se previene la producción de daños irreparables siendo que la vulneración en cuestión se da debido a que los promocionales denunciados incluyen elementos que **no se encuentran previstos como acordes con la normativa electoral para ser pautados en radio y televisión en las etapas de precampaña e intercampaña**, previendo así la afectación indebida al principio de equidad en la contienda electoral. De ahí que la medida se considere como necesaria, pues sólo se constriñe a los promocionales denunciados en atención a los elementos analizados por la autoridad responsable, como son la temporalidad en la que se solicitó su difusión y las menciones al

proceso electoral para la elección de Gobernador en la citada entidad federativa.

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

Se estima que los elementos que fueron analizados por la responsable generan una presunción de ilicitud suficiente para la adopción de las medidas cautelares, a fin de que su ilicitud sea valorada en el fondo, sin que ello genere un riesgo o un daño a los principios que rigen la contienda electoral.

Ello resulta proporcional en sentido estricto, frente a la posible incidencia en la libertad de los partidos políticos de definir el contenido de su propaganda electoral, puesto que, en la medida en que se acerca la jornada electoral, las autoridades electorales deben ser más escrupulosas en el análisis de aquellos elementos que por sí mismos o en conjunto con otros generen un riesgo o una posible afectación a la equidad de la contienda, con ello se garantiza de mejor manera el carácter tutelar de las medidas cautelares. De esta forma, si existen elementos que permiten razonablemente presumir, en un análisis preliminar, la posible ilegalidad de los promocionales denunciados, resulta procedente que la autoridad adopte las medidas que estime conducentes para prevenir la afectación a



los principios rectores de la materia. En el caso la razonabilidad está dada a partir del contexto en que se transmite la publicidad denunciada, al tratarse de la etapa de intercampañas para la elección local en el Estado de Guerrero.

En virtud de lo anterior, este órgano jurisdiccional concluye que, contrario a lo que afirma el actor, la adopción de la medida cautelar controvertida es razonable y necesaria a efecto de salvaguardar la equidad de la contienda, atendiendo a la vinculación de los promocionales con la elección para Gobernador en el Estado de Guerrero cuya difusión se solicitó para el periodo de precampaña e intercampañas del proceso comicial local.

Al haber resultado **infundados** los agravios formulados por el recurrente, lo procedente es **confirmar** la resolución impugnada.

Por lo expuesto y fundado, se

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

**ÚNICO.** Se **confirma** el acuerdo **ACQyD-INE-44/2015**, emitido el primero de marzo de dos mil quince por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, dentro del cuaderno auxiliar de medidas cautelares **UT/SCG/CAMC/IEPCG/CG/17/2015**.

**NOTIFÍQUESE, personalmente** al recurrente en el domicilio señalado en el escrito de demanda; por **correo electrónico** a la autoridad responsable, al Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero 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, ante la Subsecretaria General de Acuerdos en funciones que autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADA**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS  
FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS  
LÓPEZ**

**SUP-REP-90/2015**

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS  
EN FUNCIONES**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**