

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

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-12/2016.

**RECURRENTES:** SIMÓN PEDRO DE  
LEÓN MOJARRO Y OTRO.

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** UNIDAD  
TÉCNICA DE LO CONTENCIOSO  
ELECTORAL DE LA SECRETARÍA  
EJECUTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL  
ELECTORAL.

**MAGISTRADO PONENTE:** PEDRO  
ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ.

**SECRETARIOS:** AURORA ROJAS  
BONILLA, VÍCTOR ROSAS LEAL Y  
HÉCTOR REYNA PINEDA.

Ciudad de México, a dieciséis de febrero de dos mil dieciséis.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el sentido de **revocar** el acuerdo de nueve de febrero de dos mil dieciséis, emitido por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral dentro del expediente UT/SCG/PE/SPLM/CG/7/2016, mediante el cual determinó que no ha lugar a iniciar un procedimiento administrativo sancionador, ni implementar alguna investigación sobre los hechos denunciados, en virtud de que no existen elementos siquiera de carácter indiciario que hagan presumir el

incumplimiento al acuerdo ACQyD-INE-5/2016 dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del citado Instituto.

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

**I. Antecedentes.** Del escrito de demanda y de las constancias de autos se advierte lo siguiente:

**1. Denuncia.** El veintiocho de enero de dos mil dieciséis, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, escrito signado por Simón Pedro de León Mojarro y José Narro Céspedes, precandidatos a la gubernatura del estado de Zacatecas por el Partido de la Revolución Democrática, mediante el cual solicitaron el dictado de medidas cautelares con motivo de la difusión de los promocionales identificados como *Rafa Flores TV v1, Rafa Flores TV v2 (versión televisión)* y *Rafa Flores TV v1, Rafa Flores TV v2 (versión radio)*, en los que aducen que Rafael Flores Mendoza, quien también es precandidato a la citada gubernatura del partido político referido, se posicionó en forma indebida frente a la ciudadanía.

**2. Acuerdo de medidas cautelares.** El treinta de enero de dos mil dieciséis, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral declaró procedente la adopción de medidas cautelares solicitadas por Simón Pedro de León Mojarro y José Narro Céspedes, mediante Acuerdo ACQyD-INE-5/2016.

**3. Escrito relacionado con el posible incumplimiento de medidas cautelares.** El dos de febrero de dos mil dieciséis, Simón Pedro de León Mojarro y José Narro Céspedes en su calidad de precandidatos al cargo de gobernador del Partido de la Revolución Democrática, presentaron escrito en el que plantearon el incumplimiento del acuerdo de medidas cautelares antes referido.

**4. Requerimiento.** Con motivo del mencionado escrito, la autoridad electoral requirió a Simón Pedro de León Mojarro y José Narro Céspedes, proporcionaran las circunstancias de tiempo, modo y lugar respecto a la transmisión de los promocionales referidos.

**5. Desahogo del requerimiento.** Simón Pedro de León Mojarro y José Narro Céspedes, desahogaron el requerimiento descrito en el párrafo anterior, informando que: *“...bajo protesta de decir verdad, hacemos de su conocimiento de la imposibilidad para remitir la información solicitada, en virtud de no contar con dicha información, toda vez que los hechos denunciados únicamente se registraron a través de los sentidos (vista y oído), sin que se hubiera realizado registro alguno a través de algún medio informático, tal y como se expuso en el escrito inicial de incumplimiento promovido...”*.

**6. Acuerdo impugnado.** El nueve de febrero de dos mil dieciséis, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral emitió acuerdo dentro del expediente UT/SCG/PE/SPLM/CG/7/2016 en el que, entre otras cuestiones, determinó que no ha lugar a incoar un procedimiento administrativo sancionador, ni mucho menos, implementar alguna investigación sobre los hechos denunciados, en virtud de que no existen elementos siquiera de carácter indiciario que hagan presumir el incumplimiento al acuerdo ACQyD-INE-5/2016 dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del citado Instituto.

**II. Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador.** Inconformes con lo anterior, el once de febrero de dos mil dieciséis, Simón Pedro de León Mojarro y José Narro Céspedes, interpusieron el medio de impugnación al rubro citado.

**III. Recepción y turno.** Recibidas las constancias respectivas, el Magistrado Presidente ordenó registrar el expediente SUP-REP-12/2016 y turnarlo a la ponencia del magistrado Pedro Esteban Penagos López.

**IV. Radicación, admisión de la demanda y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el asunto en la ponencia a su cargo, admitió la demanda y declaró cerrada la instrucción.

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

**PRIMERO. Competencia** La Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3º, párrafo 2, inciso f); 4º, 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, en el que se impugna un acuerdo dictado por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, relacionado con la adopción de medidas cautelares dentro de un procedimiento especial sancionador.

**SEGUNDO. Procedencia** El medio de impugnación cumple los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8º y 9º, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, conforme con lo siguiente:

**1. Forma.** Se presentó por escrito, consta el nombre de los promoventes, firmas autógrafas, identificación del acto impugnado, los hechos, los agravios y los preceptos constitucionales y legales que se estiman infringidos.

**2. Oportunidad.** La resolución impugnada se emitió el nueve de febrero de dos mil dieciséis, por lo que el plazo para presentar el presente medio de impugnación corrió del diez al doce del mismo mes y año, en consecuencia, si la demanda se presentó el día once siguiente, resulta inconcuso que fue presentada dentro del plazo legal.

**3. Legitimación y personería.** El recurso se interpone por ciudadanos con el carácter de precandidatos del Partido de la Revolución Democrática, a la gubernatura del estado de Zacatecas.

**4. Interés jurídico.** Se surte en la especie, porque en el acuerdo impugnado se declaró improcedente incoar procedimiento administrativo sancionador con motivo del supuesto incumplimiento de las medidas cautelares ordenadas por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, relativas a la suspensión de los promocionales identificados como *Rafa Flores TV v1*, *Rafa Flores TV v2 (versión televisión)* y *Rafa Flores TV v1*, *Rafa Flores TV v2 (versión radio)*, circunstancia que está relacionada con la esfera jurídica de los recurrentes.

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

Al encontrarse satisfechos los requisitos de procedencia del medio de impugnación y no advertirse el surtimiento de alguna causal de improcedencia, corresponde entrar al fondo del asunto.

**TERCERO. Acuerdo impugnado.** De conformidad con el principio de economía procesal y, en especial, porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto de la presente resolución, se estima innecesario transcribir el acuerdo impugnado; máxime que se tiene a la vista en el expediente respectivo para su debido análisis.

Al respecto, resulta criterio orientador las razones contenidas en la tesis del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, de rubro: **“ACTO RECLAMADO. NO ES NECESARIO TRANSCRIBIR SU CONTENIDO EN LA SENTENCIA DE AMPARO”**<sup>1</sup>.

**CUARTO. Agravios.** Con base en el principio de economía procesal y en especial, porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto de la presente ejecutoria, resulta innecesario transcribir las alegaciones expuestas en vía de agravios por los recurrentes, ya que no existe disposición alguna que obligue a esta Sala Superior a transcribirlos en la presente ejecutoria, en tanto que es suficiente con el hecho de que ésta sea clara, precisa y congruente con la pretensión del justiciable.

---

<sup>1</sup> Visible en la página 406, del Tomo XI, correspondiente al mes de abril de mil novecientos noventa y dos, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época.

**QUINTO. Estudio del fondo de la *litis*.**

De la lectura del escrito que da origen al recurso que se resuelve se advierte que la pretensión de los recurrentes es que esta Sala Superior revoque el acuerdo emitido el nueve de febrero de dos mil dieciséis, por la Unidad Técnica responsable en los autos del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/SPLM/SG/7/2016.

En tal acuerdo, la Unidad Responsable al dar respuesta a la inconformidad de los recurrentes sobre el incumplimiento al diverso acuerdo ACQYD-INE-5/2016 (por el que se decretó la procedencia de las medidas cautelares en contra de la propaganda relacionada con Rafael Flores Mendoza, en su calidad de precandidato a Gobernador en Zacatecas por el Partido de la Revolución Democrática) determinó que no había lugar a incoar un procedimiento administrativo sancionador, ni implementar alguna investigación sobre los hechos denunciados, en virtud de que no existían elementos si quiera de carácter indiciario, que hicieran presumir el incumplimiento destacado por Simón Pedro de León Mojarro y José Narro Céspedes.

Su causa de pedir la sustentan en que el acuerdo controvertido carece de fundamentación y motivación, lo que infringe el principio de debido proceso legal, previsto constitucionalmente, pues desestimó su pretensión, sin contar con los elementos necesarios y suficientes para resolver el incumplimiento denunciado.



Los agravios son **sustancialmente fundados** y suficientes para revocar en lo que fue materia de impugnación el acuerdo reclamado, tal como se demostrará enseguida:

En primer lugar, esta Sala Superior considera necesario tener presentes las siguientes consideraciones:

**Exigencia de la fundamentación y motivación.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su numeral 16, párrafo 1, establece que:

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, **que funde y motive** la causa legal del procedimiento.”

De lo anterior, se considera que la fundamentación y la motivación deben de actualizarse de forma armónica y conjunta en cualquier acto de autoridad.

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

- a)** La autoridad emisora del acto debe ser legalmente competente para emitirlo.
  
- b)** En la emisión del acto se deben establecer los fundamentos legales aplicables al caso en concreto y,

**c) Se deben explicitar las razones que sustentan el dictado del acto o determinación respectiva.**

Al respecto esta Sala Superior en forma reiterada ha considerado que la fundamentación y motivación 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.

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, o hipótesis normativa.**

Así, la garantía de fundamentación y motivación de un acto de autoridad se puede ver cumplida de diferente manera, dependiendo de la autoridad de la que provenga el acto y de la naturaleza de éste, dado que mientras más concreto e individualizado sea el acto, se requerirá de particulares elementos para que sea admisible tener por cumplida tal garantía.

En efecto, el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su primer párrafo, el imperativo para las autoridades de fundar y motivar sus actos que incidan en la esfera de los gobernados.

Precisado lo anterior, la contravención al mandato constitucional que exige la fundamentación y motivación de los

actos de autoridad puede revestir dos formas distintas, a saber: la derivada de su **falta**, y la correspondiente a **su incorrección**.

La primera de estas manifestaciones, es decir, la falta de fundamentación y motivación, **se actualiza cuando se omite expresar** el dispositivo legal aplicable al asunto y **las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica**.

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

De manera que, la falta de fundamentación y motivación significa la carencia o ausencia de tales requisitos, mientras que, la indebida o incorrecta fundamentación y motivación entraña la presencia de ambos requisitos constitucionales, pero con un desajuste entre la aplicación de normas y los razonamientos formulados por la autoridad en 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 ínsitos, connaturales al mismo, por virtud de un imperativo 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 y otros son incorrectos.

**Caso concreto.**

En la especie, el acto reclamado en el presente recurso deriva de las medidas cautelares decretadas por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral mediante el acuerdo ACQyD-INE-5/2016, emitido el treinta de enero del presente año, con relación a la difusión de diversos promocionales en radio y televisión relativos al precandidato a la gubernatura de Zacatecas por el Partido de la Revolución Democrática Rafael Flores Mendoza.

En el punto cuarto de dicho acuerdo, se instruyó a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, realizar las acciones necesarias tendentes a notificar dicho acuerdo a los concesionarios de radio y televisión con audiencia en el estado de Zacatecas, así como retirar del portal de internet del referido Instituto, la información relativa a los referidos promocionales, de manera inmediata.

De igual manera, en el punto resolutivo **QUINTO**, se le instruyó para que a partir de la aprobación del citado acuerdo y hasta que transcurrieran setenta y dos horas, sin que se detectara la difusión de los materiales referidos, informara cada cuarenta y ocho horas a la Unidad Técnica, las detecciones que realizara de los promocionales citados, **con el propósito de verificar el**

**cumplimiento de las medidas cautelares decretadas por la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto.**

Por otra parte, conforme a lo señalado por la autoridad responsable en el acuerdo impugnado, se advierte que al nueve de febrero del presente año, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto, no había informado a la Unidad Técnica, respecto de la difusión de los promocionales denunciados.

De manera que, para la autoridad responsable, aunado a la omisión de los quejosos de aportar las circunstancias de tiempo, modo y lugar, respecto al posible incumplimiento señalado, determinó que no había lugar a incoar un procedimiento administrativo sancionador, ni mucho menos, implementar alguna investigación sobre los hechos denunciados, en virtud de que no existían elementos siquiera de carácter indiciario que hicieran presumir el incumplimiento al acuerdo ACQyD-INE-5/2016.

**Consideraciones de esta Sala Superior.**

Se considera que tal como se anunció con anterioridad, es sustancialmente **fundado** el agravio por el que Simón Pedro de León Mojarro y José Narro Céspedes aducen que el acuerdo impugnado carece de fundamentación y motivación, pues tal como lo afirman, la autoridad responsable resolvió sin contar con los elementos necesarios para determinar si en el caso, se había dado o no cumplimiento a las medidas cautelares decretadas el treinta de enero del año en que se actúa.

Esto es así porque, la desestimación de iniciar un procedimiento contra el posible incumplimiento de las medidas cautelares decretadas, se sustentó indebidamente en una incorrecta interpretación de lo determinado por la Comisión de Quejas y Denuncias en el diverso acuerdo ACQyD-INE-5/2016, en específico en los puntos de acuerdo CUARTO y QUINTO.

En dichos puntos se estableció lo siguiente:

**CUARTO.** Se instruye a la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, realice las acciones necesarias tendentes a notificar el contenido del presente acuerdo a los concesionarios de radio y televisión con audiencia en el estado de Zacatecas que difundan los materiales objeto de la presente medida cautelar, así como retirar del portal de internet de este Instituto Nacional Electoral la información relativa a los spots denominados Rafa Flores TV v1, con clave **RV00030-16** (versión televisión); Rafa Flores TV v2, con clave **RV00031-16** (versión televisión); Rafa Flores v1, con clave **RA00031-16** (versión radio), de manera inmediata.

**QUINTO.** Se instruye al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto a efecto de que a partir de la aprobación del presente acuerdo y hasta que trascurren setenta y dos hora sin que se detecte la difusión de los materiales antes referidos, **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 las detecciones que realice a través del Sistema Integral de Verificación y Monitoreo, de los proporcionales que fueron materia del presente Acuerdo, con el propósito de, entre otras cuestiones, verificar el cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas.**

Como se ve de la anterior transcripción es posible afirmar que la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos estaba obligada a realizar las acciones necesarias tendentes a notificar el acuerdo de otorgamiento de medidas cautelares a los concesionarios de

radio y televisión con audiencia en Zacatecas que difundían los promocionales ahí especificados.

Igualmente, dicho Director Ejecutivo estaba constreñido a informar una vez que pasaran setenta y dos horas de la última transmisión de la propaganda denunciada, si se transmitían los promocionales retirados, a fin de que existiera certeza para la Unidad Técnica y a la Comisión de Quejas y Denuncias respecto del cumplimiento de las medidas cautelares decretadas.

Es decir, la Dirección Ejecutiva realizaría un monitoreo constante del contenido transmitido en radio y televisión a fin de verificar de la existencia o no de la propaganda cuyo retiro había sido decretado.

En tal virtud, a fin de verificar el cumplimiento o no, de las medidas cautelares de referencia, la Unidad Técnica estaba constreñida a analizar el monitoreo de mérito o la información que al efecto proporcionara la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas sobre la difusión o no de los promocionales retirados.

De manera que si dicha Unidad no contaba con la información respectiva proporcionada de forma expresa por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas, debía requerir a dicha Dirección la información, a fin de dilucidar si se había dado cumplimiento o no, a las medidas cautelares decretadas en el diverso ACQyD-INE-5/2016.



Sin embargo, frente a la afirmación de los ahora recurrentes de que en el caso, la propaganda retirada seguía transmitiéndose en el Estado de Zacatecas, la Unidad Técnica se limitó a ponderar que al no recibir reporte alguno de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas sobre la trasmisión de la propaganda denunciada, era evidente que se había dado cumplimiento a las medidas cautelares decretadas, cuando se considera que la Unidad estaba compelida a requerir a los órganos que fueran necesarios para dilucidar la verdad histórica de los hechos de denuncia, lo anterior, a fin de garantizar el debido proceso y un acceso a la tutela jurídica efectiva, lo que en el caso, no aconteció.

Sobre todo, que la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas estaba obligada a rendir el informe respectivo a la Unidad Técnica, de la existencia o no de la propaganda retirada, conforme al acuerdo de otorgamiento de medidas cautelares.

De lo expuesto, es que se considera que tal y como lo afirman los recurrentes, el acuerdo impugnado se encuentra carente de fundamentación y motivación, pues está sustentado en suposiciones, mas no así en un dato cierto u objetivo como lo sería el informe expreso de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas, a través del que se advirtiera la existencia o no de la información requerida; de ahí lo **fundado** del agravio.

En tales condiciones, esta Sala Superior estima que a fin de reparar la violación cometida por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, lo procedente es revocar en lo que fue materia de impugnación el acuerdo controvertido para el efecto de

que la autoridad responsable, a la mayor brevedad posible, en ámbito de su competencia requiera a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral fin de allegarse de elementos idóneos y suficientes para esclarecer sí en el caso, se acredita el incumplimiento de las medidas cautelares, en el entendido de que si la Unidad Técnica responsable encuentra elementos suficientes para iniciar un procedimiento, debe tramitarlo en la vía especial sancionadora.

Por lo expuesto y fundado se

**RESUELVE**

**ÚNICO.** En la materia de la impugnación se **revoca** el acuerdo controvertido para los efectos precisados en la ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE.** Conforme a Derecho corresponda.

Así lo resolvieron, por unanimidad de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia del magistrado Manuel González Oropeza, ante la Subsecretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS  
FIGUEROA**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS  
LÓPEZ**

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**