

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-7/2016

**RECORRENTE:** PARTIDO DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

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

**MAGISTRADO PONENTE:** SALVADOR  
OLIMPO NAVA GOMAR

**SECRETARIAS:** GEORGINA RIOS  
GONZÁLEZ Y ANDREA J. PÉREZ  
GARCÍA

México, Distrito Federal, a veinte de enero de dos mil dieciséis.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el medio de impugnación al rubro indicado, en el sentido de **CONFIRMAR** el acuerdo **ACQyD-INE-3/2016**, de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares formulada por el Partido de la Revolución Democrática, dentro del procedimiento especial sancionador, iniciado con motivo de la denuncia interpuesta en contra de la supuesta difusión indebida del informe de labores, así como promoción personalizada del Gobernador del Estado de Chiapas, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes:

**I. ANTECEDENTES**

**1. Denuncia.** El trece de enero de dos mil dieciséis, el Partido de la Revolución Democrática presentó escrito de queja y solicitud de medidas cautelares, en contra de la supuesta promoción personalizada atribuída al Gobernador del Estado de Chiapas, con motivo de la difusión de su tercer informe de gobierno.

**2. Acto impugnado.** El quince de enero siguiente, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral desestimó la adopción de las medidas cautelares solicitadas por el partido político denunciante.

**3. Recurso de apelación.** En contra de la determinación anterior, el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó demanda de apelación ante la Secretaría Ejecutiva del citado órgano administrativo electoral nacional, el diecisiete de enero del año en curso.

**4. Turno de expediente.** Recibidas las constancias atinentes, el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó integrar el expediente **SUP-RAP-33/2016**, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos que en Derecho correspondieran.

**5. Acuerdo de reencauzamiento.** El veinte de enero del año en curso, mediante acuerdo plenario de esta Sala Superior, se determinó, entre otros aspectos, reencauzar el escrito de apelación del Partido de la Revolución Democrática a recurso

de revisión del procedimiento especial sancionador, competencia de este órgano jurisdiccional electoral federal.

**6. Integración y turno.** En esa misma fecha, mediante proveído dictado por el Magistrado Presidente de esta Sala Superior, se ordenó integrar el expediente al rubro indicado, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, a efecto de que éste resolviera lo que en Derecho correspondiera.

**7. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó y admitió a trámite la demanda interpuesta por el Partido de la Revolución Democrática, por lo que al no existir diligencia pendiente por desahogar, declaró cerrada la instrucción, quedando el presente asunto en estado de dictar sentencia.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. COMPETENCIA.**

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, de conformidad con 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; 184; 186, fracción III, inciso a); y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya

que se trata de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador por el que se combate el acuerdo dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, por el que se declaró improcedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas por el Partido de la Revolución Democrática.

## **2. PROCEDENCIA.**

Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 9, párrafo 1, 13, párrafo 1, inciso a), fracción I; 45, 109 y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

**2.1. Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en ellas se hace constar el nombre del partido 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 causan el acto impugnado; los preceptos presuntamente violados y se ofrecen pruebas, así como la firma autógrafa de quien promueve en representación del partido político enjuiciante.

**2.2. Oportunidad.** El recurso fue promovido de manera oportuna, toda vez que el acuerdo impugnado se emitió el quince de enero del año en curso, y la demanda se presentó el

diecisiete de enero siguiente; esto es, dentro del plazo legal de cuarenta y ocho horas previsto para tal efecto.

**2.3. Legitimación y personería.** Los requisitos señalados están satisfechos, toda vez que quien interpone el recurso es el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de su representante acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, lo cual es reconocido por la autoridad responsable.

**2.4. Interés jurídico.** Se cumple con este requisito, toda vez que el partido recurrente controvierte el acuerdo por el que se le negaron las medidas cautelares solicitadas dentro del procedimiento especial sancionador, iniciado con motivo de la denuncia interpuesta en contra del Gobernador del Estado de Chiapas, por la supuesta realización de actos contraventores de la normativa electoral.

**2.5. Definitividad.** Esta Sala Superior advierte que no existe algún otro medio de impugnación que deba agotarse previamente por el recurrente antes de acudir a esta instancia federal, con lo cual debe tenerse por satisfecho el requisito de procedencia bajo análisis.

### **3. ESTUDIO DE FONDO**

#### **3.1. Resumen de agravios, pretensión y causa de pedir.**

El partido político recurrente expresa en su escrito de demanda los siguientes conceptos de agravio:

- La negativa de adopción de medidas cautelares **carece de fundamentación y motivación**, toda vez que la difusión del tercer informe de gobierno del Gobernador del Estado de Chiapas denunciado se realizó fuera de los plazos previstos en la ley, siendo que su difusión debió atender a los principios de inmediatez, razonabilidad y de anualidad, de conformidad con los criterios sostenidos por esta Sala Superior.
- En ese sentido, aduce que la responsable, de manera **carente de fundamentación y motivación**, se dedica a realizar simples apreciaciones subjetivas a fin de desestimar su pretensión, sin invocar precepto legal en el que soporte su determinación.
- Por último, solicita la inaplicación de los artículos 28 y 44, fracción XVIII, de la Constitución Política del Estado de Chiapas recientemente reformados, mismos que disponen que el Gobernador de la citada entidad federativa debe presentar un informe dentro de los **ciento quince días** siguientes a la apertura del primer período de sesiones ordinarias del Congreso local, lo cual es incorrecto, pues, en su concepto, debe aplicarse el plazo de **noventa y cinco días previsto** que se establecía antes de la reforma constitucional de noviembre de dos mil quince.

Expuesto lo anterior, se concluye que la **pretensión** del partido recurrente es que se revoque el acuerdo impugnado y, consecuentemente, se adopten las medidas cautelares

solicitadas en su escrito de denuncia, en contra del Gobernador del Estado de Chiapas.

Su **causa de pedir** se sustenta en que, desde su concepto, la responsable no fundó ni motivó su determinación, aunado a que debió considerar el plazo de noventa cinco días para efecto de contabilizar el plazo en el que el Gobernador de dicha entidad federativa podía difundir su informe de labores, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política del Estado de Chiapas, previo a su reforma constitucional.

### **3.2. Análisis de los agravios.**

#### **3.2.1. Falta de fundamentación y motivación.**

Esta Sala Superior concluye que la falta de fundamentación y motivación alegada es **infundada**, pues, contrariamente a lo alegado por el Partido de la Revolución Democrática, la autoridad responsable sí expuso los fundamentos legales que estimó aplicables al caso en concreto, así como los razonamientos lógico-jurídicos para sustentar su determinación.

En principio, es pertinente distinguir entre la indebida y la falta de fundamentación y motivación, dado que existen diferencias sustanciales entre ambas.

La falta de fundamentación y motivación consiste en la omisión en que incurre la autoridad responsable de citar el o los preceptos que considere aplicables, así como de expresar

razonamientos lógicos-jurídicos a fin de hacer evidente la aplicación de esas normas jurídicas.

En cambio, la indebida fundamentación de un acto o resolución existe cuando la autoridad responsable invoca algún precepto legal; sin embargo, no es aplicable al caso concreto porque las características particulares no actualizan su adecuación a la prescripción normativa.

En ese sentido, es válido concluir que la falta de fundamentación y motivación implica la ausencia de tales requisitos, mientras que, una indebida fundamentación y motivación supone la existencia de esos requisitos, pero con una divergencia entre las normas invocadas y los razonamientos formulados por la autoridad responsable, respecto del caso.

Expuesto lo anterior, es que esta Sala Superior considere **infundada** la falta de fundamentación y motivación alegada por el partido recurrente, por lo siguiente:

Como cuestión preliminar, es de mencionarse que en la queja presentada por el Partido de la Revolución Democrática se denunció la supuesta promoción personalizada del Gobernador del Estado de Chiapas con motivo de la difusión de su tercer informe de gobierno, mismo que, en concepto del denunciante, se realizó fuera de tiempo y del ámbito de responsabilidad geográfico de dicho gobernante,<sup>1</sup> así como mediante el uso indebido de recursos públicos, razón por la que solicitó, entre

---

<sup>1</sup> Páginas de internet y en el portal electrónico del Congreso de Chiapas.

otros aspectos, la adopción de medidas cautelares a fin de que cesara la difusión del mencionado informe.

Ahora bien, respecto a la solicitud de aplicación de las medidas cautelares *-cuya negativa es materia de impugnación en la presente instancia-* la responsable expuso lo siguiente:

En principio estableció el marco normativo aplicable a la solicitud de medidas cautelares, así como los elementos que deben ser tomados en consideración por la autoridad administrativa electoral a fin de emitir un pronunciamiento respecto de las mismas, dentro de los cuales destacó: *i)* la apariencia del buen derecho; *ii)* peligro en la demora, *iii)* irreparabilidad de la afectación, e *iv)* idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la misma.

Posteriormente, especificó cuáles eran los hechos denunciados y las pruebas aportadas por el partido denunciante e hizo alusión a las diligencias realizadas por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral en la tramitación de la queja.

Hecho lo anterior, **estableció el marco normativo aplicable sobre la difusión de promoción personalizada y difusión extratemporal y extraterritorial del informe de Gobierno** denunciado, dentro de los que se destacan los artículos 41 y 134 de la Constitución Política federal; 242, párrafo 5; 459, párrafo 1, inciso b); 461, párrafo 3, inciso a); 462, párrafo 2, y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII; 22, párrafo 1, fracción I, inciso a); 27, párrafos 1 y 2; 38; 39, párrafo

1, fracción II, y 40 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral; 28, párrafo 1, y 44, fracción XVIII, de la Constitución Política local, así como 243 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, concluyendo, en esencia, lo siguiente:

Respecto de la **presunta difusión extraterritorial** precisó que la petición de medida cautelar debía analizarse tomando en consideración que la propaganda se encontraba contenida en enlaces electrónicos relacionados directamente con el portal del Gobierno del Estado de Chiapas, por lo cual resultaba válido establecer que se está en presencia de contenidos de un portal gubernamental, a la cual podría accederse desde otras localidades y latitudes debido a la naturaleza del internet.

En virtud de ello, estimó que imponer a los servidores públicos la obligación de delimitar su visibilidad a determinado ámbito geográfico implicaría una medida desproporcionada que clausuraría indebidamente un canal de comunicación para que la ciudadanía acceda a la información pública y los servidores rindan cuentas; por esta razón, bajo la apariencia del buen derecho, consideró que la difusión del tercer informe de gobierno no contravenía las disposiciones normativas por cuanto hace a su difusión extraterritorial.

En relación a la alegación de la supuesta **promoción personalizada** de Manuel Velasco Coello en la propaganda denunciada, la responsable precisó que en el contenido de la misma se da cuenta de las actividades realizadas por el Gobierno Estatal, lo cual se ilustra con imágenes en las cuales

aparece el servidor público denunciado, acompañado de más personas.

No obstante, la autoridad precisó que resultaba válido que apareciera el nombre y la imagen del servidor público, pues, bajo una óptica preliminar, se advertía que se pretendía informar de las actividades emprendidas y de los logros alcanzados, de manera que existe un equilibrio entre el contenido del mensaje y su representación gráfica, pues aun cuando aparece el nombre del Gobernador del Estado, ello no resultaba desproporcionado en relación con la imágenes y las expresiones contenidas en la propaganda.

Asimismo, por lo que hace a la **propaganda colocada en banners que a decir del quejoso aparecían en diversos contenidos del sitio de internet "Youtube"**, la responsable consideró que no existía materia para el dictado de la medida cautelar solicitada, al no haber sido localizados en la investigación preliminar.

La Comisión de Quejas y Denuncias determinó que las medidas cautelares solicitadas debían estimarse improcedentes, al no advertir de forma evidente alguna violación que pusiera en riesgo alguno de los principios que rigen el proceso electoral y/o a los bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen la materia, circunstancia que no prejuzgaba respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, al no ser materia de la determinación combatida.

Respecto a las **notas informativas o de opinión contenidas en portales electrónicos de diversos medios de comunicación**, en las cuales se cuestiona que exista demora en la presentación del informe del Gobernador del Estado de Chiapas, la autoridad responsable concluyó que, bajo la apariencia del buen derecho, correspondían a un genuino ejercicio periodístico, dado que, entre otros aspectos, no se hacía apología del servidor público, e incluso contenían críticas hacia el denunciado. De ahí que las medidas cautelares solicitadas fueran improcedentes.

Expuesto lo anterior, es que esta Sala Superior concluya que, contrariamente a lo alegado por el recurrente, la responsable sí fundó y motivó su determinación, para lo cual estableció el marco normativo que estimó aplicable al caso, así como las razones que sustentaron la negativa de adopción de las medidas cautelares solicitadas.

Asimismo, se hace notar que el partido político enjuiciante no combate estas consideraciones de la responsable, pues no expone argumento alguno con la finalidad de desvirtuar las conclusiones de la Comisión de Quejas, o los argumentos que le sirvieron de sustento a su determinación, sino que se limita a sostener que el acuerdo reclamado carece de fundamentación y motivación.

De ahí que el motivo de inconformidad que se analiza, deba desestimarse.

**3.2.2. Inaplicación de los artículos 28 y 44 de la Constitución Política del Estado de Chiapas.**

Como se precisó en párrafos precedentes, el partido político recurrente sostiene que debe inaplicarse el contenido de los artículos 28 y 44, fracción XVIII, de la Constitución Política del Estado de Chiapas, recientemente reformados, en los cuales se establece que el Gobernador de esa entidad federativa debe presentar un informe por escrito de la situación que guarden los diversos ramos de la administración pública estatal, dentro de los **ciento quince días** siguientes a la apertura del primer período de sesiones ordinarias del Congreso local.

Para sustentar su petición, el enjuiciante sostiene que esas normas se contraponen a lo sostenido por esta Sala Superior en el sentido de que los informes deben rendirse en una sola ocasión y de forma inmediata al año de gestión que se informa, circunstancia que no acontece en el caso.

El agravio es **infundado**, toda vez que el recurrente parte de la premisa equivocada de que la autoridad administrativa electoral debió conceder la medida cautelar, a partir de la aplicación del plazo previsto en las normas de la Constitución local **previo a su reforma**; sin embargo, este órgano jurisdiccional considera que, contrariamente a lo alegado por el recurrente, no es exigible a la autoridad administrativa que, en un análisis de la apariencia del buen derecho, deje de atender lo dispuesto en una norma jurídica **vigente** para efectos de otorgar una medida cautelar, salvo que se tratara de una inconstitucionalidad manifiesta o evidente.

Como se expuso, respecto al tema de temporalidad en que se difundió la propaganda denunciada, la Comisión de Quejas y Denuncias determinó que las medidas cautelares debían desestimarse, en virtud de que **bajo la apariencia del buen derecho**, el plazo de **ciento quince días** para rendir el informe de labores -de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 44 fracción XVIII, del **texto constitucional local vigente**- debía computarse tomando en consideración la fecha en que inició el primer periodo de labores del congreso local, esto es, el primero de octubre de dos mil quince.

Al tomar en consideración lo anterior, la responsable apuntó que el plazo para rendir el informe de labores concluiría el veinticuatro de enero del dos mil dieciséis, al computarse en días naturales.

Por ello, al considerar que en autos estaba acreditado que el gobernador del Estado entregó su informe de labores el trece de enero del presente año, la responsable estimó, de manera preliminar, que el informe fue presentado dentro del plazo de **ciento quince días** establecido para ello.

Enseguida, de manera preliminar, la responsable consideró que aparentemente la difusión de la propaganda se había realizado dentro de los límites temporales permitidos de acuerdo con lo establecido en los artículos 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 243 del Código Electoral Local, en los cuales se establece que la difusión de los informes de labores podrá realizarse dentro de los siete días

previos y los cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.

Lo anterior llevó a la responsable a considerar improcedente la medida cautelar solicitada por la supuesta difusión de la propaganda atinente al tercer informe de gobierno fuera del periodo permitido por la ley.

Para esta Sala Superior, la determinación de la Comisión de Quejas y Denuncias de tomar como marco jurídico aplicable las normas contenidas en el texto constitucional local vigente es ajustada a derecho, pues, en principio, no es dable exigir a la autoridad administrativa que, en un análisis de la apariencia del buen derecho para efectos de otorgar la medida cautelar, prejuzgue sobre la invalidez de la norma que proteja un derecho, un bien jurídico o establezca una facultad y, como consecuencia de ello, la inaplique.

Lo anterior es así, dado que medidas cautelares están dirigidas a garantizar la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado, cuyo titular considera que puede sufrir algún menoscabo. Bajo esa lógica, las medidas cautelares, tienen como propósito tutelar el interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo, provisionalmente, una situación que en una apreciación preliminar puede calificarse como ilícita.

En ese sentido, al proveer respecto de una medida cautelar se pondera lo siguiente:

- a) La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso, esto es, la apariencia del buen derecho, 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.

Bajo esta óptica, el pronunciamiento sobre la procedencia de las medidas cautelares debe estar orientado a disipar el peligro de que se realicen conductas que a la postre puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida, a fin de proteger el derecho o bien jurídico tutelado por la normativa electoral, sea constitucional, convencional, legal o estatutaria, cuya finalidad es hacer prevalecer principios rectores del derecho electoral, como sucede con el principio de la equidad en la contienda<sup>2</sup>.

De ahí que se considere que la autoridad administrativa debe partir de la presunción de que la norma que prevé el derecho o principio que se busca tutelar con la medida cautelar es acorde a lo previsto en el texto constitucional, dado que **las disposiciones normativas gozan de una presunción de constitucionalidad** que sólo se derrota cuando queda demostrado *-a través de un procedimiento jurisdiccional-* que el texto de una ley es inconstitucional, esto es, que existe incompatibilidad entre la norma que ese texto expresa y el sistema de normas que el texto constitucional expresa, dado

---

<sup>2</sup> Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia de la Sala Superior de rubro: MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.

que, como se expuso, la apariencia del buen derecho o sobre la ilicitud de una conducta ordinariamente se basa en un supuesto normativo cuya constitucionalidad, en principio, se presume.

Por lo anterior, este órgano jurisdiccional considera que la interpretación sistemática y funcional de lo previsto en los artículos 1º y 41, base III, Apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite concluir que toda vez que el ordenamiento jurídico se debe interpretar de conformidad con lo dispuesto en el texto constitucional y en los tratados internacionales, y que las medidas cautelares tienen como fin primordial proteger un derecho o un bien jurídico tutelado por la normativa electoral, a la autoridad administrativa, en principio, no le es exigible poner en tela de juicio o refutar la constitucionalidad de una norma jurídica en un ejercicio de la apariencia del buen derecho, realizado al margen de una solicitud de adopción de medidas cautelares.

Esto, dado que debe presumirse la validez de las normas que integran el ordenamiento jurídico en razón de la legitimidad de los órganos que la emiten, sobre todo si mediante un análisis preliminar, propio de una cuestión cautelar, no se advierte de manera evidente o manifiesta la falta de regularidad constitucional de la norma jurídica cuestionada.

Asimismo, esta Sala Superior tampoco advierte, en un análisis preliminar propio de una cuestión cautelar, que la norma cuestionada pueda ser incompatible con lo dispuesto en el ordenamiento constitucional y en la normativa electoral vigente, o bien que pudiera incidir o vulnerar el contenido esencial de los

derechos fundamentales o de los principios rectores de la materia electoral; máxime que **la valoración respecto a qué norma jurídica es aplicable para efecto de determinar la temporalidad en que debe rendirse el informe de gobierno en el Estado de Chiapas, correspondería, en todo caso, al estudio del fondo del asunto**, pues, su análisis en este medio de impugnación podría implicar que se prejuzgue sobre la materia de la queja, antes de que se emita la resolución que ponga fin al procedimiento especial sancionador interpuesto por el partido político enjuiciante.

En consecuencia, al haberse desestimado los motivos de inconformidad expuestos por el Partido de la Revolución Democrática, lo procedente es confirmar el acuerdo impugnado.

### III. R E S U E L V E

**ÚNICO.** Se **confirma** el **ACQyD-INE-3/2016**, de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares formulada por el Partido de la Revolución Democrática.

**NOTIFÍQUESE**, como corresponda.

En su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, ante la Subsecretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

