

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE: SUP-REP-56/2015**

**ACTOR: GOBERNADOR DEL  
ESTADO DE TLAXCALA**

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

**MAGISTRADO PONENTE:  
CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**SECRETARIA: MAGALI GONZÁLEZ  
GUILLÉN**

México, Distrito Federal, a dieciocho de febrero de dos mil quince.

**VISTOS** para resolver, los autos del expediente al rubro indicado, relativo al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática, a fin de impugnar el acuerdo ACQyD-INE-22/2015, dictado el cuatro de febrero de dos mil quince por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares, formulada por el Partido del Trabajo, dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PT/JL/TLAX/21/PEF/65/2015 y,

## RESULTANDO

**PRIMERO. Antecedentes.** De las constancias del expediente y de lo expuesto por el partido recurrente, se advierten los datos relevantes siguientes:

**1. Denuncia.** El veintinueve de enero de dos mil quince, el Partido del Trabajo presentó escrito de queja ante el Consejo Local Electoral del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Tlaxcala, mediante el cual denunció a Mariano González Zarur, Gobernador del Estado de Tlaxcala por la presunta difusión de mensajes alusivos a su cuarto informe de Gobierno fuera del periodo permitido por la ley, a través de anuncios espectaculares, medios impresos (periódicos locales), así como en radio y televisión.

En el escrito de queja, el denunciante solicitó el dictado de medidas cautelares para hacer cesar las conductas que, desde su perspectiva, consideraba contrarias a Derecho.

**2. Recepción de denuncia.** El treinta de enero del año en curso, se recibió en la Unidad Técnica de los Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral el mencionado escrito de queja.

En la propia fecha, la mencionada autoridad administrativa dictó proveído, por el que ordenó radicar y admitir la queja, dando inicio al procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PT/JL/TLAX/21/PEF/65/2015.

**3. Acuerdo impugnado.** El cuatro de febrero de dos mil quince, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral celebró su Décima Octava Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado, en la que determinó lo siguiente:

**PRIMERO.** Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **TERCERO**, apartado **A)**, por lo que hace a la propaganda denunciada en radio y televisión.

**SEGUNDO.** Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada, en términos de los argumentos vertidos en el considerando **TERCERO** apartado **B)**, por lo que hace a propaganda en periódicos.

**TERCERO.** Se declara **procedente** la adopción de medida cautelar solicitada, en términos de los argumentos vertidos en el considerando **TERCERO** apartado **C)**, por lo que hace a espectaculares y bardas.

**CUARTO.** Se ordena a Mariano González Zarur, Gobernador del Estado de Tlaxcala, realice las gestiones y actos necesarios, suficientes e idóneos, a fin de que se retire o elimine la propaganda alusiva al “Cuarto año de Gobierno”, colocada en los espectaculares y bardas reseñadas en el presente apartado, **en un lapso no mayor a seis horas posteriores a la notificación.** Asimismo, se ordena al mencionado servidor público, se abstenga de contratar o difundir, por cualquier medio, propaganda similar o de la misma naturaleza a la que es materia de la presente medida cautelar.

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

**SEXTO.** Se **instruye** al Titular de la Unidad Técnica de los Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de ese instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

**SEGUNDO. Recurso de revisión.**

1. **Interposición del medio de defensa.** Mediante escrito presentado el siete de febrero de dos mil quince, el Gobernador del Estado de Tlaxcala, por conducto del Consejero Jurídico del Ejecutivo de la citada entidad federativa, interpuso recurso de revisión del procedimiento espacial sancionador para controvertir la determinación anteriormente referida.

2. **Remisión de expediente.** El nueve de febrero del año en curso, el Secretario Técnico de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral remitió el expediente integrado con motivo del recurso de revisión promovido por el Gobernador del Estado de Tlaxcala.

3. **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-56/2015**, con motivo del citado medio de impugnación, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El acuerdo de mérito fue cumplimentado en la propia fecha, mediante el oficio correspondiente, suscrito por la Subsecretaria General de Acuerdos en funciones de esta Sala Superior.

**4. Acuerdo de radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el recurso de revisión al rubro indicado se radicó en la ponencia del Magistrado Instructor, se admitió a trámite; y, tomando en consideración que no se encontraba pendiente de desahogar prueba alguna ni diligencia que practicar, se declaró cerrada la instrucción a efecto de dejar el asunto en estado de dictar la sentencia correspondiente y,

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso h), 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.

Ello, por tratarse de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, mediante el que se impugna el acuerdo ACQyD-INE-22/2015 dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, a través del cual se decreta la procedencia de la adopción de medidas cautelares formulada dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PT/JL/TLAX/21/PEF/65/2015.

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 procedencia.** 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.** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en la que se hace constar el nombre 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; se ofrecen pruebas y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve.

**2. Oportunidad.** En la especie se cumple tal requisito, porque el recurrente fue notificado del acuerdo impugnado, mediante cédula de notificación, el seis de febrero de dos mil quince, a las once horas.

Por su parte, la demanda que da origen al presente recurso de revisión fue presentada el siete de febrero siguiente, a las dieciséis horas cuarenta y cinco minutos, esto es, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la emisión del acuerdo impugnado, 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 de conformidad en lo señalado en el artículo 45, párrafo 1, fracción IV, aplicable al recurso de revisión en que se actúa, en términos de lo dispuesto por el artículo 110, párrafo 1, ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dicho medio de impugnación puede ser promovido por las personas físicas, a través de sus representantes legítimos y, en la especie, quien promueve es Mariano González Zarur, Gobernador del Estado de Tlaxcala, por conducto de Héctor Maldonado Bonilla, quien se ostenta como Consejero Jurídico del Ejecutivo de la citada entidad federativa.

Por lo que hace al requisito de personería, esta Sala Superior advierte que Héctor Maldonado Bonilla está facultado para promover en representación del Gobernador del Estado de Tlaxcala, quien exhibió copia certificada del testimonio notarial de la escritura pública 9968, de veintitrés de julio de dos mil doce, levantado ante la fe del notario público número dos del Distrito de Hidalgo, Tlaxcala, en la que se hace constar el poder general para pleitos y cobranzas que le fue conferido por el Gobernador de la citada entidad federativa; por tanto, se tiene por acreditada su personería.

**4. Interés jurídico.** Se advierte que el promovente cuenta con interés jurídico para interponer el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en que se actúa, ya que alega como acto esencialmente controvertido, el acuerdo ACQyD-INE-22/2015, dictado el cuatro de febrero de dos mil quince por la Comisión de Quejas y Denuncias, respecto de la solicitud de adoptar las medidas cautelares formulada por el Partido del Trabajo, dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PT/JL/TLAX/21/PEF/65/2015.

**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. Estudio de fondo.****1. Planteamiento del caso.**

El Partido del Trabajo, a través de su representante ante el Consejo Local Electoral del Instituto Nacional Electoral denunció al Gobernador del Estado de Tlaxcala, por la supuesta violación a la última parte del párrafo octavo del 134 Constitucional, relacionado con el 242 y 449 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque en su perspectiva llevó a cabo la difusión de mensajes alusivos a su cuarto informe de Gobierno fuera del periodo permitido por la ley, a través de anuncios espectaculares, medios impresos (periódicos locales), así como en radio y televisión.

Desde el enfoque del partido político denunciante, la propaganda gubernamental implementada por el Gobierno de Tlaxcala con posterioridad a la difusión del cuarto informe de Gobierno del Titular del Ejecutivo de esa entidad federativa rendido el cuatro de diciembre de dos mil catorce, constituye difusión de mensajes alusivos a su cuarto informe de Gobierno fuera del periodo permitido por la ley.

Al conocer de la denuncia presentada por el citado instituto político, el Titular de la Unidad de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral admitió a trámite el escrito de queja, reservó el emplazamiento a las partes hasta concluir con la fase de investigación y propuso a la Comisión de Quejas y

Denuncias el otorgamiento de medidas cautelares solicitadas por el denunciante.

En ese sentido, la **pretensión** del recurrente es que se revoque el auto dictado el cuatro de febrero de dos mil quince, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias.

Su **causa de pedir** la sustenta en dos premisas fundamentales:

a. Falta de atribuciones del Instituto Nacional Electoral, a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, para solicitar a la Comisión de Quejas y Denuncias el otorgamiento de medidas cautelares, respecto de propaganda gubernamental colocada en espectaculares y bardas.

b. Respecto de las medidas cautelares otorgadas por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, con relación a la propaganda gubernamental colocada en espectaculares y bardas en el estado de Tlaxcala.

c. Función tutelar y preventiva de las medidas cautelares, sobre la prohibición de contratar o difundir propaganda gubernamental similar o de la misma naturaleza a la que es materia de la medida cautelar.

## **2. Análisis de agravios.**

**2.1. Falta de atribuciones del Instituto Nacional Electoral, a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, para solicitar a la Comisión de Quejas y Denuncias el otorgamiento de medidas cautelares.**

Con relación a este punto, el recurrente señala que el Instituto Nacional Electoral carece de facultades para solicitar a la Comisión de Quejas y Denuncias la imposición de medidas cautelares, relativas al retiro de propaganda política electoral impresa, de aquella pintada en bardas o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión, como la que fue motivo de la medida cautelar.

En concepto del actor, la autoridad competente para ese efecto, era el Vocal Ejecutivo de la Junta Local de ese instituto, ya que desde su óptica, tratándose de denuncias por propaganda impresa distinta de la que se transmite en radio y televisión, a dicha autoridad le compete conocer y resolver denuncias sobre tales temas.

En concreto, el recurrente alude a la falta de atribuciones del Instituto Nacional Electoral para pronunciarse respecto a las medidas cautelares, únicamente por lo que hace a la propaganda colocada en espectaculares y bardas.

El agravio es **infundado**.

En principio es importante señalar que conforme al 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 7, 38 y 39 del Reglamento de Quejas y Denuncias. la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral tiene competencia para instrumentar el procedimiento especial sancionar, así como para proveer sobre el otorgamiento o negativa de medidas cautelares.

En efecto, la citada autoridad es el órgano del Instituto Nacional Electoral competente para el dictado de las medidas cautelares en materia de radio y televisión; empero, en virtud que la solicitud de medidas cautelares se realizó también por la difusión de propaganda en otros medios (periódicos locales, espectaculares y bardas), se estima oportuno señalar lo siguiente.

La lectura integral del escrito de denuncia que dio origen al procedimiento especial sancionador, permite advertir que el Partido del Trabajo denunció la presunta difusión de mensajes alusivos al Cuarto Informe de Labores del Gobernador del Estado de Tlaxcala fuera del periodo permitido por la ley, a través de anuncios espectaculares, bardas, medios impresos (periódicos locales), así como difusión en radio y televisión.

En el escrito de queja, el denunciante solicitó el dictado de medidas cautelares para hacer cesar las conductas que, desde su perspectiva, consideraba contrarias a Derecho.

Derivado de lo expedito y urgente para determinar lo conducente respecto de las medidas cautelares solicitadas, la Unidad Técnica de los Contencioso Electoral radicó la queja, en la que ordenó sustanciar dicho escrito bajo el procedimiento especial sancionador; ordenó realizar diligencias de investigación y propuso a la Comisión de Quejas y Denuncias el dictado de medidas cautelares.

Cabe precisar que para conocer de la propaganda gubernamental denunciada en medios impresos, espectaculares y bardas, la citada Comisión sostuvo que su difusión abarcó más de dos distritos y por lo menos, uno de los periódicos se difundió fuera del ámbito geográfico de responsabilidad del Gobernador del Estado de Tlaxcala.

En ese sentido, la Comisión de Quejas y Denuncias, mediante la emisión del Acuerdo ACQyD-INE-22/2015, estimó procedente otorgar las medidas cautelares, únicamente por cuanto hace a la propaganda gubernamental colocada en espectaculares y bardas.

Lo expuesto revela que el actuar de la responsable se ajusta a lo dispuesto en el párrafo 8, del artículo 471, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 7, 38 y 39 del Reglamento de Quejas y Denuncias, lo que le permite que en el contexto de una medida cautelar pueda prever esta clase de determinaciones.

Es así, al tenerse presente lo expedito y urgente con lo que debe resolverse la solicitud de medidas cautelares, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral sometió al conocimiento de la Comisión de Quejas y Denuncias la totalidad de éstas medidas, atendiendo a la naturaleza sumaria con que deben resolverse, ya que, esta Sala ha determinado que tales medidas tienen por objeto evitar la producción de daños irreparables, la posible 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.

En tal virtud, la responsable tomó en consideración que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; con el fin de prever el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica.

En este sentido, la petición por parte del partido político denunciante de adoptar medidas, revestía el carácter urgente para hacer cesar la posible comisión de una infracción a las normas electorales por parte del Titular del Ejecutivo del Estado de Tlaxcala.

Bajo esta tesitura, deviene infundada la manifestación del recurrente, en lo relativo a que la responsable dejó de observar que la autoridad competente para conocer y dictar las incidencias que correspondieran al caso, era el Vocal Ejecutivo de la Junta Local del Instituto Nacional Electora en el Estado de Tlaxcala, conforme a lo previsto por el artículo 474 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lo anterior, porque, como se ha puesto de manifiesto, el partido político denunciante adujo en su escrito de queja, la violación a la norma electoral, entre otros medios, a través de radio y televisión, aspecto que colma la competencia de la autoridad administrativa federal.

## **2.2 Medidas cautelares otorgadas por la Comisión de Quejas y Denuncias.**

A continuación, se procede al estudio de los argumentos encaminados a cuestionar la determinación de la Comisión de Quejas y Denuncias por la que dispuso conceder la medida cautelar.

Para tal efecto, es preciso señalar que el Partido del Trabajo denunció a Mariano González Zarur, Gobernador del Estado de Tlaxcala por hechos que desde su perspectiva, constituían la difusión de mensajes alusivos a su cuarto informe de Gobierno fuera del periodo permitido por la ley.

Esto es, desde la óptica del denunciante, el Titular del Ejecutivo del Estado de Tlaxcala **extralimitó** la temporalidad permitida para la difusión del **mensaje relativo al cuarto informe de gobierno**, establecido en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, las constancias de autos informan que con motivo de las diligencias de investigación realizadas por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, particularmente del acta circunstanciada suscrita por el Vocal Secretario de la Junta

Local del Instituto Nacional Electoral en Tlaxcala, se determinó la inexistencia de espectaculares o propaganda fija relativa al Cuarto Informe de Gobierno del titular del ejecutivo estatal.

No obstante ello, en tal diligencia se puntualizó la existencia de propaganda gubernamental relacionada con el *“Cuarto año de Gobierno”* del referido servidor público, colocada en cuatro lugares distintos en el Estado de Tlaxcala *-dos espectaculares y dos bardas-*, a saber:

- a. En la entrada de Apizaco, delante del Hotel Ross.
- b. En la entrada a Huamantla, frente al destacamiento de la Policía Federal.
- c. En la calle Jaime Nuno, número 1, Ixtacuixtla.
- d. En el kilómetro 79, carretera Calpulalpan-Apizaco, en el Estado de Tlaxcala.

Dicha circunstancia, se corroboró con el informe que en su momento rindió el Consejero Jurídico del Ejecutivo del Estado, en representación del Gobernador, dentro de expediente relativo al procedimiento especial sancionador, mediante el cual aclaró *que cuatro días posteriores al haber concluido la campaña relativa al cuarto informe de gobierno, la Coordinación General de Información y Relaciones Públicas del Gobierno del Estado inició una nueva campaña de propaganda gubernamental o institucional con fines informativos, que comprendía lo realizado en los últimos cuatro años de gobierno.*



En esas condiciones, el análisis del presente asunto debe partir de la premisa que la medida cautelar se decretó respecto de propaganda gubernamental colocada en espectaculares y bardas, al estimar que podía ser contraventora a la normatividad electoral.

Precisado lo anterior, esta Sala Superior considera que el análisis preliminar efectuado por la Comisión de Quejas y Denuncias para decretar las medidas cautelares, respecto de la propaganda gubernamental colocada en espectaculares y en un ejercicio de apreciación de la apariencia del buen derecho fue acertado en los términos que se explican en seguido.

Al analizar la argumentación a través de la cual, la responsable justificó la decisión de otorgar la medida cautelar, en la que expresó en lo esencial, lo siguiente:

*- Bajo la apariencia del buen derecho y desde un análisis preliminar, la propaganda gubernamental precisada podría constituir infracción a la normativa electoral, en específico, al límite temporal de la difusión del informe anual de labores o de gestión del cuarto informe de gobierno, establecida en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.*

*- Al efecto precisó que el Gobernador de Tlaxcala presentó su informe de labores el cinco de diciembre de dos mil catorce, por lo que el periodo para su difusión permitida transcurrió del*

*veintiocho de noviembre al diez de diciembre de ese año, esto es, siete días antes y cinco después al día de su emisión.*

*- Sostuvo que concluida esa temporalidad, el Gobierno del Estado inició una nueva campaña de propaganda gubernamental o institucional, quien informó que dicha campaña era informativa, porque comprendía lo realizado en los últimos cuatro años de gobierno que, vista desde la perspectiva preliminar podría constituir una violación a la temporalidad de los mensajes de informes del cuarto año de gestión gubernamental.*

*- Argumentó que del análisis preliminar realizado entre los mensajes correspondientes al “cuarto informe de gobierno” y los relativos al “cuarto año de gobierno” existía coincidencia o identidad sustancial entre sí, por cuanto hacía a las imágenes, elementos gráficos y frases empleadas.*

*- De igual forma, bajo la apariencia del buen derecho, sostuvo que dada la cercanía con que la “nueva campaña” inició (cuatro días posteriores a la conclusión de la difusión del mensaje de labores), llevaban a considerar que podría tratarse de una extensión o continuación de la difusión del cuarto informe de gobierno, lo que a juicio de la responsable, podría asimilarse a la figura jurídica del abuso del derecho.*

*- Para arribar a tal conclusión, la responsable bajo una apreciación preliminar, realizó un cotejo y comparación de los dos tipos de mensajes, fundamentalmente, analizó el contenido*

*de textos, frases, resultados y logros, mediante el cual determinó:*

- *Que las imágenes contenidas en ambos mensajes eran muy similares, toda vez que contenían las mismas frases y resultados logrados (apoyo al campo, infraestructura escolar, campo moderno y productivo y mejoras a la infraestructura).*
- *Con independencia que en la “nueva campaña gubernamental” no incluía el nombre e imagen del Gobernador de Tlaxcala, bajo la apariencia del buen derecho determinó que el hecho que tal propaganda conservara y repitiera la mayoría de los elementos gráficos y visuales de los mensajes difundidos para dar a conocer el cuarto informe de labores, así como la proximidad entre ellos, podría ser contraria a derecho.*

El análisis de lo expuesto por la autoridad responsable, permite advertir que, **bajo la apariencia del buen derecho**, la responsable estableció como núcleo esencial para otorgar las medidas cautelares, tres puntos esenciales, a saber: (i) la **identidad sustancial** entre los mensajes alusivos al “*Cuarto Informe de Gobierno*” (ii) el contenido de la propaganda gubernamental relativa al “*cuarto año de gobierno*” del titular del ejecutivo de Tlaxcala. *-imágenes, elementos gráficos y frases empleadas-* y, (iii) la proximidad entre el inicio de difusión de la propaganda institucional o gubernamental, y la conclusión del informe de labores.

Ante el contexto anotado, es dable sostener que, en esta apreciación previa, fue correcto que para la emisión de medidas cautelares, la Comisión de Quejas y Denuncias hiciera un análisis bajo la apariencia del bien derecho y que estimara determinante la inclusión del elemento gráfico (4°) en la propaganda gubernamental, puesto que tal aspecto puede llevar a la percepción, al menos bajo un enfoque preliminar, en el sentido a que se alude o pretende referenciar al cuarto informe de labores del Gobernador del Estado de Tlaxcala.

Esta Sala Superior aprecia que *-a partir del análisis preliminar de los valores y bienes jurídicos en conflicto-*, la inclusión de dicho elemento gráfico (4°) en la propaganda puede generar un propósito de ilustrar o aludir al informe de labores.

Es menester resaltar que la alusión multicitada se da en el contexto de un nuevo ejercicio propagandístico que se está desplegando en un ámbito temporal diverso, dado que actualmente ya se está desarrollando el quinto año de gestión de su gobierno; motivo por el cual la referencia al cuarto año de su gobierno puede asimilarse como una pretensión de extensión de los mensajes alusivos a ese informe anterior.

Incluso, debe decirse que el examen previo que la responsable realizó de la mencionada propaganda gubernamental, permitió advertir su alusión a temas que fueron objeto del cuarto informe de gobierno (apoyo al campo, infraestructura escolar, mejoras al campo); circunstancia que condujo a la conclusión de que podía

tratarse de una posible extensión indebida del cuarto informe de gobierno.

Bajo esta lógica, se estima correcto el examen previo efectuado por la responsable, porque desde un enfoque preliminar y basándose esencialmente con los elementos con que contaba pudo visualizar que el mensaje, de algún modo, pudo transgredir la normativa electoral vigente, en particular, la temporalidad para la difusión de mensajes alusivos a la gestión de labores del Gobernador, a que se refiere el artículo 242, párrafo 5 de la mencionada ley electoral.

En mérito de lo anterior, esta Sala Superior considera que fue conforme a Derecho que la responsable tomara en consideración todos aquellos elementos de que disponía para establecer que en el caso podría configurarse una afectación a los bienes jurídicos tutelados por la Constitución Federal y legislación electoral vigente; de ahí que los agravios hechos valer sobre este tema devienen **infundados**.

### **2.3. Función tutelar y preventiva de las medidas cautelares.**

A continuación y dado que en elementos de autos se cuenta con la información, en el sentido de que los promocionales fueron objeto de medida cautelar y, por ende, ha sido retirada, se estima necesario hacer alusión a cuáles son los alcances que corresponden a medidas cautelares.

Lo anterior, porque el recurrente afirma que la prohibición genérica que la responsable realizó en la última parte del punto

de acuerdo CUARTO, relativa a la prohibición de contratar o difundir propaganda *similar* o de la *misma naturaleza* a la que fue motivo de medida cautelar carece de sustento legal, en virtud de que hace nugatorio el derecho de la ciudadanía a mantenerse informada respecto de las acciones gubernamentales.

En principio, es importante mencionar que **las medidas cautelares no sólo tienen una función tutelar, sino que también es preventiva.**

Al respecto, la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han establecido consistentemente que las medidas cautelares y provisionales tienen un doble carácter inescindible: uno cautelar y otro **tutelar**.<sup>1</sup>

Lo anterior significa, entre otros aspectos, que su finalidad es la de asegurar la integridad y la efectividad de la decisión de fondo y de esa forma evitar que se lesionen los derechos aducidos, situación que podría hacer inocua o desvirtuar el *efecto útil* de la decisión final.

Esto también implica, a su vez, que el carácter de urgencia se determina por la información que señala que el riesgo o la amenaza sean inminentes y pueda materializarse, requiriendo de esa manera acción preventiva o tutelar.

---

<sup>1</sup> Entre otros pueden consultarse: Resolución 5/2014, Medida Cautelar número 374-13, 18 de marzo de 2014, Gustavo Francisco Petro Urrego respecto de la República de Colombia; Resolución 9/2014, Medida Cautelar número 452-11, 5 de mayo de 2014, Líderes y lideresas de Comunidades Campesinas y Rondas Campesinas de Cajamarca respecto de la República de Perú, y Resolución 21/2014, Medida Cautelar número 252-14, 18 de julio de 2014, Miembros de la Revista Contralínea respecto de México.

En ese sentido, es dable sostener que debe ampliarse el **carácter tutelar** de las medidas cautelares, a fin de cumplir una verdadera función preventiva respecto de situaciones que pueden configurar violaciones al principio de equidad en la contienda electoral.

Dicho criterio ha sido adoptado por la Sala Superior al resolver los recursos de revisión SUP-REP-25/2014, SUP-REP-38/2015 y SUP-REP-51/2015.

Ahora bien, en la especie, esta Sala Superior estima **fundado** el agravio y suficiente para modificar la parte final de los efectos que la responsable determinó en el punto de acuerdo Cuarto de las medidas cautelares.

La parte que interesa de la determinación emitida por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral al decretar procedente las medidas cautelares, establece lo siguiente:

**CUARTO.** Se ordena a Mariano González Zarur, Gobernador del Estado de Tlaxcala, realice las gestiones y actos necesarios, suficientes e idóneos, a fin de que se retire o elimine la propaganda alusiva al “Cuarto año de Gobierno”, colocada en los espectaculares y bardas reseñadas en el presente apartado, en un lapso no mayor a seis horas posteriores a la notificación. **Asimismo, se ordena al mencionado servidor público, se abstenga de contratar o difundir, por cualquier medio, propaganda similar o de la misma naturaleza a la que es materia de la presente medida cautelar.**

La parte destacada de dicha determinación, permite advertir que la responsable, como parte de la medida cautelar

decretada, impuso la prohibición de contratar o difundir, por cualquier medio, propaganda gubernamental *similar* o *de la misma naturaleza* a la que fue materia de medida cautelar.

En efecto, es fundado el agravio, dado que la prohibición de contratar o difundir por cualquier medio, propaganda *similar* o de la *misma naturaleza* a la que fue materia de la medida cautelar, al no restringir el espectro de su aplicación puede entenderse en un contexto amplio como una prohibición para contratar o difundir cualquier tipo de propaganda, puesto que el elemento "*similar*" no puede ser únicamente el determinante para identificar cuando una propaganda gubernamental en realidad se trata de la extensión del informe de gobierno.

En efecto, este análisis debe realizarse a partir de ponderar las peculiaridades entre ambas propagandas, así como la similitud de aspectos, evaluados en función de su dimensión conceptual, denominativa, fonética o gráfica.

En este contexto, resulta incorrecto que la responsable haya ordenado al recurrente el abstenerse de contratar o difundir por cualquier medio propaganda similar o de la misma naturaleza de la que fue materia de la adopción de medidas cautelares, basado únicamente en el elemento "*similar*" de ambas propagandas, puesto que con ello restringe el derecho del servidor público a publicitar sus actos de gobierno y el derecho de la ciudadanía a estar informados.



Empero, atendiendo al efecto útil de la medida cautelar, y para evitar que se lesionen los derechos aducido, así como a la apariencia del buen derecho, lo procedente es modificar el acuerdo controvertido a efecto de ordenar al Gobernador del Estado de Tlaxcala, **se abstenga de adquirir, contratar o difundir cualquier tipo de propaganda alusiva a su cuarto informe de gobierno.**

Por lo expuesto y fundado se

**RESUELVE:**

**ÚNICO.** Se **modifica** el acuerdo impugnado, para los efectos precisados en la parte final de esta ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE:** **personalmente** al recurrente, en el domicilio señalado en el escrito de demanda; por **correo electrónico** a la autoridad responsable y a la Sala Regional Especializada; y por **estrados** a los demás interesados. Lo anterior, con apoyo en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y archívese este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado

Flavio Galván Rivera, ante la Subsecretaria General de Acuerdos en funciones que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MARÍA DEL CARMEN ALANIS  
FIGUEROA

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS  
EN FUNCIONES

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO