



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SCM-JE-40/2020

ACTOR: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

PARTE TERCERA INTERESADA: PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y LINCER CASIANO CLEMENTE

AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE GUERRERO

MAGISTRADO: JOSÉ LUIS CEBALLOS DAZA

SECRETARIO: RENÉ SARABIA TRÁNSITO

Ciudad de México, a veintidós de octubre de dos mil veinte¹.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, resuelve el juicio identificado al rubro, en el sentido de **confirmar** la sentencia impugnada, con base en lo siguiente:

GLOSARIO

Acuerdo 003/CQD/15-07-2020	Acuerdo que emite la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, relativo a las medidas cautelares solicitadas en el expediente IEPC/CCE/POS/005/2020, formado con motivo de la denuncia presentada por el Partido de la Revolución Democrática, en contra del ciudadano Lincer Casiano Clemente y del Partido Revolucionario Institucional, por presuntas violaciones al artículo 134 de la Constitución
Autoridad responsable, Tribunal responsable o Tribunal local	Tribunal Electoral del Estado de Guerrero
Comisión de quejas	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero
Constitución	o Constitución Política de los Estados Unidos

¹ En lo subsecuente todas las fechas se entenderán referidas al año dos mil veinte, salvo precisión de otra.

Constitución General	Mexicanos
Constitución local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero
Denunciado	Lincer Casiano Clemente, en su carácter de Director de Control Patrimonial del Gobierno del Estado de Guerrero
Instituto local, Instituto u OPLE	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero
Juicio de la Ciudadanía	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (y la ciudadana) previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Instituciones local	Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Medios local	Ley número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero
PRD, Partido, actor o promovente	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
RAP o recurso de apelación	Recurso de apelación previsto en la Ley número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero
Reglamento de quejas	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero
Resolución impugnada o sentencia impugnada	La dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero el tres de septiembre de dos mil veinte, en el Recurso de Apelación con clave de identificación TEE/RAP/004/2020
Sala Regional	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación



ANTECEDENTES

De los hechos de la demanda, así como de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente:

I. Procedimiento Ordinario Sancionador.

1. Queja y solicitud de medidas cautelares. El veinticuatro de junio, el PRD, por conducto de su representante José Manuel Benítez Salinas presentó escrito de queja en contra de Lincer Casiano Clemente y el PRI, por actos presuntamente constitutivos de una indebida promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos.

En dicho escrito, el actor solicitó la emisión de medidas cautelares a fin de que la persona física denunciada se abstuviera de seguir realizando las conductas acusadas.

Dicha queja fue radicada el veinticinco siguiente, con el número de expediente IEPC/CCE/POS/005/2020, misma que se admitió el nueve de julio.

2. Acuerdo 003/CQD/15-07-2020. El quince de julio, el Instituto local emitió el acuerdo en el que declaró improcedente la solicitud de medidas cautelares formuladas por el actor, al considerar que no se acreditaban los elementos para concederlas; máxime que la posible promoción personalizada en contravención al artículo 134 de la Constitución sería materia de fondo del procedimiento sancionador.

II. Recurso ante el Tribunal local

1. Recurso de apelación. Inconforme con el acuerdo anterior, el veintitrés de julio el actor promovió recurso de apelación, el cual se radicó con el número de expediente TEE/RAP/004/2020.

2. Resolución impugnada. El tres de septiembre, el Tribunal local resolvió el RAP en el sentido de confirmar el **acuerdo 003/CQD/15-**

07-2020. Lo anterior, dado que consideró que la decisión del Instituto había sido emitida con la debida fundamentación y motivación al negar el otorgamiento de medidas cautelares, y reservar al estudio de fondo las conductas denunciadas como irregulares atribuidas a Lincer Casiano Clemente y al PRI.

III. Juicio Electoral.

1. Demanda. A fin de controvertir la determinación anterior, el nueve de septiembre, el PRD presentó medio de impugnación, ante el Tribunal local, el cual fue remitido a esta Sala Regional el diez siguiente.

2. Turno. Por acuerdo de diez de septiembre, el Magistrado Presidente ordenó integrar el juicio electoral con la clave de identificación **SCM-JE-40/2020**; así como turnarlo a la Ponencia del Magistrado José Luis Ceballos Daza para la elaboración y presentación del proyecto de sentencia respectivo.

3. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad el Magistrado Instructor acordó la **radicación** del expediente, en la Ponencia a su cargo; posteriormente acordó la admisión de la demanda y al considerar que se encontraba debidamente integrado el expediente, en su oportunidad **cerró la instrucción** y ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia. Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente Juicio Electoral, al tratarse de un medio de impugnación promovido por un partido político, por conducto de su representante, en el que se controvierte la resolución del Tribunal responsable, en la que confirmó la determinación del Instituto local de declarar la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas en un procedimiento ordinario sancionador; supuesto que actualiza la competencia de esta Sala



Regional y entidad federativa en la que ejerce jurisdicción. Lo anterior, con fundamento en:

Constitución. Artículos 17; 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Artículos 186, fracción X, y 195, fracción XIV.

Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación².

Acuerdo INE/CG329/2017 de veinte de julio de dos mil diecisiete, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el cual aprobó el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país³.

SEGUNDO. Parte Tercera Interesada.

Esta Sala Regional le reconoce el carácter de parte tercera interesada al PRI y Lincer Casiano Clemente, en razón de que sus escritos cumplen con los requisitos establecidos en los artículos 12, párrafo 1, inciso c) y 17, párrafo 4, de la Ley de Medios, consistentes en:

a) Forma. Los escritos fueron presentados ante la autoridad responsable, en ellos consta, respectivamente, el nombre y firma autógrafa de quienes los promueven, domicilio y personas autorizadas para recibir notificaciones.

b) Oportunidad. Los escritos se presentaron el catorce de septiembre a las catorce horas con treinta y un minutos y quince

² Emitidos el treinta de julio de dos mil ocho, en los cuales se estableció que el juicio electoral deberá tramitarse en términos de las reglas generales previstas para los medios de impugnación establecidas en la ley de medios.

³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre del año dos mil diecisiete.

horas con cinco minutos, respectivamente, de tal forma que si el plazo transcurrió de las quince horas con cinco minutos del nueve de septiembre y feneció a la misma hora del catorce de septiembre, sin contemplar el sábado doce y domingo trece por ser inhábiles, es evidente que estos fueron presentados dentro de las setenta y dos horas posteriores a la publicación de la cédula respectiva.

c) Legitimación y personería. Estos requisitos se encuentran satisfechos, en tanto que tanto Lincer Casiano Clemente y el PRI fueron parte denunciada en procedimiento sancionador de origen, y el primero comparece por su propio derecho, mientras que el segundo por conducto de su representante propietario⁴ Manuel Alberto Saavedra Chávez, máxime que también acudieron y se les reconoció con tal carácter en la instancia local.

d) Interés jurídico. Está satisfecho, en razón de que tienen un interés contrario e incompatible al del PRD, pues consideran que no se deben conceder las medidas cautelares solicitadas por dicho partido político, y pretenden que se confirme la resolución impugnada.

TERCERO. Requisitos de procedibilidad

Este órgano jurisdiccional considera que el medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 7, párrafo 2; 8; 9, párrafo 1; y, 13, párrafo 1, inciso c), como se explica enseguida.

a. Forma. En el caso, se presentó la demanda por escrito, en la que se precisa el nombre de quien promueve, domicilio para oír y recibir notificaciones, y las personas autorizadas para tal efecto; la sentencia impugnada, los hechos, los conceptos de agravio y asienta su firma autógrafa.

⁴ Ante el Instituto local.



b. Oportunidad. La presentación de la demanda es oportuna, dado que la sentencia impugnada fue notificada personalmente al Actor el tres de septiembre.

En ese sentido, el plazo legal de cuatro días transcurrió del cuatro al nueve de septiembre, sin contar los días cinco y seis de septiembre al ser inhábiles.⁵

En consecuencia, si la demanda fue presentada el nueve de septiembre, resulta evidente que el medio de impugnación fue presentado de manera oportuna.

c. Legitimación e interés jurídico. Se tienen por cumplidos ya que el medio de impugnación fue promovido por parte legítima, pues se trata de un partido político que promovió ante el Tribunal responsable el recurso de apelación en contra del **Acuerdo 003/CQD/15-07-2020**, que declaró improcedentes las medidas cautelares solicitadas por el Actor, máxime que pretende se revoque esa determinación y se declare la procedencia de tales medidas, dado que al negarlas aduce la afectación a sus derechos por la supuesta vulneración a los principios rectores de la materia electoral.

d. Personería. Se encuentra colmado este requisito debido a que la personalidad de quien promueve por el partido actor fue reconocida por el Tribunal local, tal como lo sostuvo al rendir el informe circunstanciado.

e. Definitividad. El acto es definitivo y firme en términos del artículo 80 párrafo segundo de la Ley de Medios, aplicable en relación con los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes de este Tribunal, ya que la legislación aplicable no establece la posibilidad de combatir la resolución impugnada a través de otro medio de defensa.

⁵ Ello de conformidad con el artículo 7, párrafo segundo de la Ley de Medios.

En consecuencia, al colmarse los requisitos de procedibilidad del medio de impugnación y no advertirse causa alguna que impida su análisis, lo conducente es realizar el estudio de fondo de la controversia planteada.

CUARTO. Estudio de fondo.

I. Síntesis de la resolución impugnada

En la resolución impugnada el Tribunal responsable, **confirmó** el **acuerdo 003/CQD/15-07-2020** que negaba el otorgamiento de las medidas cautelares solicitadas. Lo anterior, dado que consideró que la decisión del Instituto había sido emitida con la debida fundamentación y motivación al negar el otorgamiento de medidas cautelares, y reservar al estudio de fondo las conductas denunciadas como irregulares atribuidas a Lincer Casiano Clemente y al PRI, en atención a lo siguiente:

- **Incorrecta fundamentación y motivación**

El Tribunal local precisó que el actor en sus agravios se inconformó de lo concluido en el Considerando V, inciso C) del acuerdo 003/CQD/15-07-2020, ello por su *“incorrecta fundamentación y motivación”*; en esencia, por lo siguiente:

1. Que la responsable parte de una incorrecta fundamentación y motivación para determinar que el elemento objetivo, en las publicaciones denunciadas, no se actualiza.

2. Que, si bien el análisis de los recursos económicos utilizados para realizar los actos denunciados serán materia de fondo, las medidas cautelares respecto de la promoción personalizada que se encuentra realizando el C. Lincer Casiano Clemente, a través de propaganda no gubernamental o institucional, o escudándose en asociaciones civiles o fundaciones inexistentes, conllevaría a una vulneración directa del principio de equidad e imparcialidad establecida en el artículo 134 de la Constitución Federal.

Enseguida, el Tribunal responsable -previo a dar contestación a dichos planteamientos-, desarrolló la naturaleza de las medidas



cautelares o providencias precautorias, en términos de lo precisado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En ese sentido, para dar contestación **al primer planteamiento** relativo a la “**incorrecta fundamentación y motivación**” estableció un marco jurídico conceptual respecto a la obligación que tienen las autoridades de fundar y motivar sus decisiones al emitir los actos de molestia. Lo anterior, con base en lo previsto en los 14 y 16 de la Constitución, desarrollados en jurisprudencias de la mencionada Suprema Corte y la propia Sala Superior.

Así, el Tribunal local señaló que contrario a lo alegado por el apelante, en el acuerdo impugnado, la autoridad administrativa *sí había expresado de manera correcta los preceptos legales que estimó aplicables al caso concreto, y las razones y motivos que sustentan su determinación a partir de los hechos denunciados, así como los medios de prueba aportados a la denuncia; asimismo procedió a recabar diversos medios de prueba, entre las cuales está la relativa al acta circunstanciada de inspección levantada por la Unidad Técnica de Oficialía Electoral, por la cual se acreditó la existencia de los links o vínculos denunciados por el apelante, en la cual se detallan las imágenes, videos y textos vinculados a las mismas.*

Asimismo, en la resolución impugnada la Autoridad responsable señaló que el Instituto Local había establecido las condiciones necesarias para conceder, en su caso, las medidas cautelares solicitadas, conforme a lo siguiente:

- a) Apariencia del buen derecho, entendido como la probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.*
- b) Peligro en la demora, entendido como 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.*
- c) La irreparabilidad de la afectación, entendida como la existencia de un derecho subjetivo, en apariencia reconocido legalmente, de*

quien sufre la lesión o el riesgo de un daño inminente de imposible reparación y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada.

En ese orden de ideas, el Tribunal local también destacó que la autoridad entonces responsable había precisado que la *medida cautelar*, como todo acto de molestia, *debía de estar necesariamente fundada y motivada para su concesión y negación e incluso había señalado que para su procedencia, las conductas deben referirse a hechos objetivos y ciertos, no así de aquellos que se hayan consumado totalmente o futuros de realización incierta pues, razonó, el objeto de estas medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se considera antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.*

Por otro lado, el Tribunal responsable en cuanto al tema de la *promoción personalizada*, destacó que la autoridad administrativa sí había realizado un análisis del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, en concordancia con lo resuelto por la Sala Superior⁶, para concluir que *la promoción personalizada se actualiza cuando se tiende a promocionar, velada o explícitamente a un servidor público, asociando los logros del gobierno con la persona, más que con la institución y, cuando el nombre imágenes se utilicen en apología del servidor público con el fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines políticos electorales, o bien para favorecer o afectar las distintas fuerzas o actores políticos.*

Precisó que el Instituto incluso había establecido que: *aun cuando se corroboró la existencia de las publicaciones denunciadas, en esta etapa de análisis preliminar no era factible pronunciarse respecto del uso indebido de recursos públicos por parte del denunciado, en razón de que dicha circunstancia estaría reservada para el estudio de fondo del asunto.*

⁶ SUP-REP-3/2015 y SUP-REP-5/2015, entre otros.



De manera tal que en la resolución impugnada el Tribunal responsable reiteró las consideraciones del Instituto local, con las cuales había arribado a la conclusión de que *a partir de un estudio preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, no existían elementos suficientes para considerar que las publicaciones denunciadas vulneren la normatividad electoral, es decir, que dicha publicidad, en sede cautelar, constituya un posible ejercicio de promoción personalizada, sustentando su determinación en que de los links identificados como 1, 4 y 6:*

- 1. No se advierten elementos suficientes que hagan plenamente identificable al servidor público.*
- 2. Que las publicaciones señaladas se realizaron el 25 y 29 de noviembre de 2019.*
- 3. Que dichas publicaciones no tienen incidencia ni guardan proximidad con el inicio del proceso electoral 2020-2021.*
- 4. Que las publicaciones no fueron difundidas por medios oficiales o de comunicación social de ningún órgano de gobierno.*
- 5. No cuentan con alguna alusión directa al nombre, logo o lema de algún ente de gobierno o bien del nombre o cargo de algún servidor público.*
- 6. No se habla de alguna política pública, programa social, acción o logro de gobierno, informe, avance o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público o de un servidor.*
- 7. No se realizan manifestaciones políticas o electorales que permitan inferir una aspiración política o electoral del servidor público denunciado, o bien, un posicionamiento a favor o en contra de una opción o partido político.*

En esa línea, el Tribunal local también identificó las diversas razones expresadas por la autoridad entonces responsable, respecto a las publicaciones identificadas con los numerales 2, 3, 5, y del 7 al 27, mediante las cuales había arribado a la conclusión de que *no existen elementos para considerar que las publicaciones denunciadas vulneren la normatividad electoral, en razón de lo siguiente:*

1. *En las publicaciones 26 y 27 no se hace alusión al denunciado.*
2. *Por cuanto a las demás publicaciones enunciadas se desprende en forma preliminar el nombre, voz o imagen que permiten identificar al servidor público, **sin embargo, no se hace mención de su cargo o calidad de servidor público.***
3. *Las publicaciones fueron realizadas en los meses de abril y mayo de este año y, si bien no está en curso un proceso electoral existe proximidad, ya que inicia en septiembre de este año.*
4. ***Que el elemento objetivo no se actualiza,** pues las publicaciones de referencia no fueron difundidas por medios oficiales. No cuentan con alguna alusión directa al nombre, logo o lema de algún ente de gobierno o bien del nombre o cargo de algún servidor público.*
5. *No se habla de alguna política pública, programa social, acción o logro de gobierno, informe, avance o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público o de un servidor.*
6. *No se realizan manifestaciones políticas o electorales que permitan inferir una aspiración política o electoral del servidor público denunciado, o bien, un posicionamiento a favor o en contra de una opción o partido político.*
7. *Que no se advierte que el denunciado haya entregado algún apoyo en especie a título personal.*

Adicionalmente, se destacó que el OPLE había precisado que *dicha determinación no significaba un prejuzgamiento de los elementos que en su momento deberán analizarse en la resolución de fondo.*

Con base en lo cual, en la resolución impugnada se estimó que, contrario a lo señalado por el PRD, la autoridad entonces responsable sí había fijado correctamente los elementos en los que basó su decisión de negar las medidas cautelares.

Bajo tal contexto, el Tribunal local también señaló que para él no bastaba el hecho de que, según la apreciación del entonces accionante, se actualizaban elementos para conceder la medida cautelar, sino que era necesario que tales circunstancias fueran acreditadas, de manera anticipada, para advertir, aunque fuera



indiciariamente, la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora.

De ahí que, para el Tribunal local, lo razonado por la autoridad entonces responsable era suficiente para negar las medidas cautelares, dado que en su apreciación de manera preliminar y a partir de los presupuestos de la apariencia del buen derecho y peligro en la demora,⁷ se había apegado a lo previsto en el artículo 435 de la Ley de Instituciones Local, *porque para su obtención se requiere de la realización de un conocimiento provisional dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso, sin que ello implique prejuzgar en cuanto al fondo de la denuncia que originó la integración del expediente del Procedimiento Ordinario Sancionador.*

De manera tal que el Tribunal local destacó que el hecho de que el Instituto local hubiere señalado que *“la negativa de otorgar las medidas cautelares no implica, per se, la declaración de inexistencia de la infracción a la normativa electoral, dado que dicho pronunciamiento corresponderá realizarlo de forma exclusiva al Consejo General de este Instituto, cuando en su oportunidad resuelva el fondo de este asunto.”*, debía considerarse una determinación correcta.

Para sustentar tal afirmación, indicó una consideración en el sentido de que: *si del 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, es cuando se torna patente la afectación que se ocasionaría, esto es, el peligro en la demora, por lo que la medida cautelar debe ser acordada; salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.*

⁷ Conforme a los conceptos precisados por la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-200/2013.

Finalmente, el Tribunal local -en cuanto al tema en estudio- sostuvo que: *...dada la naturaleza de las medidas cautelares, se requiere una acción ejecutiva inmediata y eficaz, que debe adoptarse mediante la ponderación de los elementos que obren en el expediente, a fin de determinar, el grado de probabilidad, si pueden producirse daños o lesiones irreparables en perjuicio del solicitante de la medida cautelar.*

- **Vulneración al principio de equidad e imparcialidad**

En cuanto al segundo planteamiento relacionado con la **vulneración al principio de equidad e imparcialidad** el Tribunal local lo calificó **inoperante**.

Ello porque, en su concepto, contrario a lo sostenido por el PRD, la autoridad entonces responsable, al precisar la finalidad que deben tener las medidas cautelares, había concluido que *no se colmaban las hipótesis de procedencia de la solicitud formulada por el denunciante, y que, en el presente caso, aun y cuando se advertía la existencia de la publicidad denunciada, no se desprendía, que alguno de los elementos que contenía, pudiera indicar una promoción de su imagen o nombre con alguna finalidad distinta a la institucional o con fines informativos, ni que tampoco, basado en el mismo supuesto de la apariencia del buen derecho, se pudiese afectar el principio de equidad en la contienda.*

Asimismo, el Tribunal local argumentó en la sentencia impugnada que, incluso la autoridad administrativa si bien había razonado que la entrega de apoyos había sido realizada a nombre de la “Fundación Amor por Marquelia”, también había sostenido que *dicha asociación o grupo de personas, no está protocolizada o formalmente registrada y, que hasta el momento, no se cuentan con elementos suficientes para aseverar con cierto grado de razonabilidad que dicha asociación o grupo de personas persigue un fin político o proselitista,*



lo cual, en todo caso razonó, sería motivo del estudio en el fondo que se haga de dicho asunto.

Argumentos, que para el Tribunal local no habían sido combatidos puntualmente. Además, reiteró que el actor en esa instancia había realizado una afirmación genérica, carente de razonamiento alguno, por no combatir lo sustentado por la autoridad en el acuerdo impugnado, al concluir que *la propaganda denunciada al no contener invitación al voto, o elementos de plataforma electoral, no se consideraba como una promoción de la imagen y nombre del denunciado con finalidad distinta a la institucional o con fines informativos y que tampoco podría afectar el principio de equidad en la contienda, sin indicar, a su juicio, cuáles preceptos son los que la autoridad responsable debió invocar para sustentar su determinación.*

En esa línea, el Tribunal local también estableció que el agravio del actor resultaba inoperante dado que *“no se encontraba encaminado a destruir la validez de las consideraciones o razones que la responsable tomó en cuenta al resolver negar las medidas precautorias solicitadas; concretamente, en cuanto al tema de la promoción personalizada de la imagen y nombre del denunciado; por tanto, al no exponer el apelante argumentos para hacer patente que los utilizados por la autoridad responsable resultan insostenibles, ya sea porque no son acordes con las reglas de la lógica, la experiencia o la sana crítica; la forma en que los hechos fueron debidamente probados; las pruebas indebidamente valoradas, o cualquier otra circunstancia que haga ver a la autoridad que se contravino la ley, por indebida, defectuosa aplicación o interpretación de la ley o de los hechos, o porque se dejó de aplicar una disposición jurídica...”*.

De ahí que, finalmente, el Tribunal local concluyó que el acuerdo impugnado, por el cual se habían negado las medidas cautelares solicitadas por el actor debía confirmarse, al estar emitido conforme a Derecho.

II. Síntesis de agravios

- **Variación de la litis, por la indebida apreciación de los agravios.**

Señala que le causa agravio la resolución impugnada toda vez que el Tribunal local declaró infundado el único agravio sobre cuestiones que no solicitó, con lo cual se transgreden los principios de congruencia y exhaustividad.

Ello, porque para el actor, en el recurso de apelación señaló la incorrecta fundamentación y motivación de la resolución entonces impugnada, en términos de lo previsto en los artículos 14 y 16 de la Constitución, siendo que el Tribunal local en el estudio de fondo, señaló que en suplencia realizaría así su estudio al identificarlo con el título *“1. Que la responsable (Instituto local), parte de una incorrecta fundamentación y motivación para determinar que el elemento objetivo, en las publicaciones denunciadas, no se actualiza”*; sin embargo, contrario a ello, realizó un estudio para evidenciar que estuvo fundado y motivado, dedicándose a reseñar las consideraciones que tuvo la autoridad responsable en el acuerdo número 003/CQD/15-07-2020 del expediente auxiliar IEPC/CCE/POS/005/2020 para negar las medidas cautelares.

En ese sentido, para el actor la autoridad responsable jamás señaló:

- *Cuál es la diferencia entre falta de fundamentación y motivación y la incorrecta motivación y fundamentación.*
- *Cómo se cumple cada una al emitirse una sentencia.*
- *Qué es lo que debe acreditarse cuando se hacen valer en un medio de impugnación.*
- *No realiza un pronunciamiento conforme al artículo 134 de nuestra Carta Magna.*



Así, desde la perspectiva del actor, se corrobora el error de la autoridad responsable, en tanto 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, por lo que el estudio de aquella omisión debe hacerse de manera previa.

- **Análisis incompleto de los agravios formulados en la instancia primigenia.**

Por otro lado, en un segundo concepto de agravio el actor refiere que le causa perjuicio, la parte considerativa de la resolución impugnada, al calificar como inoperante el motivo de disenso siguiente: *“Que, si bien del análisis de los recursos económicos utilizados para realizar los actos denunciados serán materia de fondo, las medidas cautelares respecto a la promoción personalizada que se encuentra realizando el C. Lincer Casiano Clemente, a través de la propaganda no gubernamental o institucional, o escudándose en asociaciones civiles o fundaciones inexistentes, conllevaría a una vulneración directa al principio de equidad e imparcialidad establecida en el artículo 134 de la Constitución Federal.”*

Ello, porque para el actor la autoridad responsable realizó un análisis incompleto del agravio único hecho valer en el recurso de apelación, situación que conlleva a una violación a los principios de congruencia, exhaustividad y justicia completa, lo cual demuestra con lo planteado en la instancia local.

En ese sentido, en concepto del actor, con base en el agravio denominado como: **“incorrecta fundamentación y motivación”**, de su demanda de origen, al haber argumentado que resultaba incorrecta la fundamentación y motivación porque los elementos contenidos en el criterio jurisprudencial 12/2015, sustentado por la Sala Superior de rubro: **“PROPAGANDA PERSONALIZADA DE**

LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.”, en específico respecto del Elemento Objetivo, debió considerarse fundado, dado que sí estaba acreditado, conforme a las pruebas que integran el sumario la prohibición establecida en el artículo 134 la Constitución.

Para el Actor el hecho de que el Tribunal local concluyera *“Que, si bien el análisis de los recursos económicos utilizados para realizar los actos denunciados serán materia de fondo, las medidas cautelares respecto a la promoción personalizada que se encuentra realizando el C. Lincer Casiano Clemente, a través de propaganda no gubernamental o institucional, o escudándose en asociaciones civiles o fundaciones inexistentes, conllevaría a una vulneración directa del principio de equidad e imparcialidad establecida en el artículo 134 de la Constitución Federal”*; es incorrecto, puesto que, lo que se identificó como agravio, pertenece a la parte de un párrafo que forma parte del mismo, de manera tal que al abordarse solamente una parte de un extracto del único agravio hecho valer en el recurso de apelación, conlleva a una violación directa a los principios de congruencia y exhaustividad.

Además, señala el promovente que lo argumentado para calificar inoperante su agravio, en el sentido de que *“... E. Que debe considerarse que la negativa de las medidas cautelares, hecha por la responsable [Instituto local] no le llevaba a realizar el análisis de fondo y exhaustivo de las supuestas violaciones que, en concepto del recurrente presuntamente cometió el denunciado sobre el tema relativo al uso indebido de los recursos públicos, pues atento a la naturaleza de las mencionadas medidas cautelares, únicamente debía examinar, como lo hizo, los elementos consistentes en la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora; sin pronunciarse, en el fondo, sobre la posible violación de preceptos constitucionales o legales.”* es incorrecto.

Lo anterior, puesto que las medidas cautelares respecto del tema del indebido uso de recursos públicos, no fue materia del recurso de



apelación, pues incluso se aceptó de manera literal que el análisis de los recursos económicos utilizados para realizar los actos denunciados sería materia de fondo.

De manera tal que para el actor sí cuestionó que el hecho de que el Instituto local al analizar las pruebas consistentes en tres vínculos de internet y de diversas publicaciones, y precisar que solo se acreditaba el elemento personal y temporal, pero no el objetivo, se le debe dar la razón, pues el Instituto local también había señalado “*ni se realizan manifestaciones políticas o electorales que permitan inferir una aspiración política o electoral del servidor público denunciado, o bien, un posicionamiento a favor o en contra de una opción o un partido político*”; ello forma parte de un conjunto de hipótesis (actos) que sí pueden actualizar el elemento objetivo:

Lo anterior, porque según el Actor, conforme a las reglas de la lingüística y de la interpretación gramatical de la oración que utilizó el Instituto local, al analizar el elemento objetivo, sí se actualizaba, es decir, por las diversas conjunciones utilizadas en su análisis, a saber:

“Elemento objetivo. No se Actualiza, en razón de las que la publicaciones denunciadas no fueron difundidas por medios oficiales o de comunicación social de algún órgano de gobierno, del mismo modo, de ninguna de ellas se depende que se haga alguna alusión directa al nombre, logo o lema, de algún ente de gobierno o bien al cargo de algún servidor público determinado, del mismo modo, no se habla de alguna política pública, programa social, acción o logro de gobierno, informe o avance o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público o de un servidor público, ni se realizan manifestaciones políticas o electorales que permita inferir una aspiración política o electoral del servidor público denunciado, o bien, un posicionamiento a favor o en contra de una opción o un partido político.”.

Por ello, el actor insiste en que si la queja estaba centrada en que el denunciado se encontraba realizando actos con la intención de posicionarse de cara al proceso electoral, y las medidas cautelares se solicitaron con la intención de evitar que se siguiera posicionando, al ser servidor público, puede vulnerar el artículo 134 de la

Constitución, *el hecho de obligar a controvertir todas y cada una de las hipótesis de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto local, resultaría un exceso y fuera del principio de congruencia, o incluso constituía un elemento novedoso pues en ningún momento en la queja de origen se señaló que se hubiera realizando actos de precampaña o campaña.*

Además, el actor también sostiene que el hecho de que no haya controvertido el siguiente elemento *“Que si bien, de autos se advierte que la responsable primigenia razona la entrega de apoyos fue realizada a nombre de la Fundación Amor por Marquelia; sin embargo, también sostiene que, dicha asociación o grupo de personas, no está protocolizada o formalmente registrada y, que hasta el momento, no se cuenta con documentos suficientes para aseverar con cierto grado de razonabilidad que dicha asociación o grupo de personas persigue un fin político o proselitista, lo cual, en todo caso razonó, sería motivo de estudio en el fondo que se haga del asunto”,* solo denota que la Fundación Amor por Marquelia es inexistente, tal como lo sostuvo en la queja, por lo que bajo dicho parámetro de haber impugnado o solicitado medidas cautelares en contra de dicha fundación, para el actor, las mismas hubiesen quedado sin materia.

Por último, señala el actor que respecto a lo considerado por el Tribunal local, en el recurso de apelación sí hizo valer agravios lógico-jurídicos, por los cuales estimó que la resolución de la queja resultaba errónea, lo cual realizó en el único agravio expresado, de ahí que no asista razón al Tribunal local, al sostener que no haya impugnado, lo siguiente:

“A. Que los argumentos siguientes no fueron combatidos puntualmente mediante el medio de impugnación:

Lo dicho por el quejoso constituye una afirmación genérica, carente de razonamiento alguno; es decir, no combate lo sustentado por la autoridad en el acuerdo impugnado, al concluir que la propaganda denunciada al no contener invitación al voto, o elementos de plataforma electoral, no se consideraba como una promoción de imagen y nombre del denunciado con la finalidad



distinta a la institucional o con fines informativos y que tampoco podría afectar el principio de equidad en la contienda, sin indicar, a su juicio, cuáles preceptos son los que la autoridad responsable debió invocar para sustentar su determinación

B. Que no se indicaron que preceptos son los que la autoridad responsable debió invocar en su determinación.

C. Lo dicho por el quejoso constituye únicamente una afirmación genérica, carente de razonamiento alguno; es decir, no combate lo sustentado por la autoridad en el acuerdo impugnado, al concluir que la propaganda denunciada al no contener invitación al voto o elementos de plataforma electoral, no se considera como una promoción de imagen y nombre del denunciado con la finalidad distinta a la institucional o con fines informativos y que tampoco podría afectar el principio de equidad en la contienda, sin indicar, a su juicio, cuáles preceptos son los que la autoridad responsable debió invocar para sustentar su determinación.

D. Que el concepto que estima le causa agravio, no se encuentra encaminado a destruir la validez de las consideraciones o razones que la responsable tomó en cuenta al resolver negar las medidas precautorias solicitadas; concretamente, en cuanto al tema de la promoción personalizada de la imagen y nombre del denunciado; por lo tanto, al no exponer el apelante argumentos para hacer patente que los utilizados por la autoridad responsable resultan insostenibles, ya se aporque son acordes con las reglas de la lógica, la experiencia o la sana crítica; la forma en que los hechos fueron debidamente probados; las pruebas indebidamente valoradas, o cualquier otra circunstancia que haga ver a la autoridad que se contravino la ley, por indebida, defectuosa aplicación o interpretación de la ley o de los hechos, o porque se dejó de aplicar una disposición jurídica, es que se califica de inoperante el motivo de disenso.”

Con base en lo anterior, reitera que la sentencia impugnada carece exhaustividad y congruencia.

III. Marco normativo.

• Medidas cautelares.

La Sala Superior de este Tribunal Electoral ha reconocido⁸ que tratándose de medidas cautelares **tienen como propósito preservar una situación jurídica y los derechos en posible**

⁸ En el SUP-REP-82/2020

riesgo hasta en tanto se resuelva la petición que se encuentra bajo conocimiento en el sistema.

Su **objeto y fin son los de asegurar la integridad y la efectividad de la decisión de fondo**, para de esta manera evitar que se lesionen los derechos alegados, para que se pueda cumplir con la decisión final y, en su caso, con las reparaciones correspondientes. Asimismo, tienen una naturaleza tutelar en tanto buscan evitar un daño irreparable y preservar el ejercicio de los derechos humanos.

Las medidas cautelares constituyen instrumentos que, en función de un análisis preliminar, 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.

En consecuencia, las medidas cautelares están dirigidas a **garantizar, bajo un examen preliminar**, 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 constituyen una determinación autónoma dentro de un procedimiento, cuyo objetivo principal es **tutelar el interés público**, razón por la cual la legislación previó la posibilidad de que sus efectos sean



provisionales, transitorios o temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción.

Lo anterior, a efecto de evitar una **afectación irreparable** a los **principios rectores de la materia electoral** o la **vulneración de los bienes jurídicos tutelados** por la Constitución o la legislación electoral aplicable, restableciendo el ordenamiento jurídico presuntamente conculcado, al desaparecer provisionalmente una situación presuntivamente antijurídica.

En este orden de ideas la Sala Superior también se ha pronunciado en el sentido que las medidas cautelares⁹, surgen como una **protección progresiva del derecho a la tutela judicial efectiva** y al **debido proceso**, la cual trae consigo el deber de garantizar la más extensa protección de los derechos humanos.

Por tanto, la tutela preventiva requiere verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende, y justificar el temor fundado que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, **desaparezca la materia de controversia**.

Así también es importante en su caso justificar la **idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad** de la determinación que se adopte, y **fundar y motivar** si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce y dentro de un estudio preliminar, 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. Entonces, 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:

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

⁹ Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la **Jurisprudencia 10/2015**, de rubro. **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**.

2) **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.

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 de apariencia del buen derecho entendida a una credibilidad objetiva y seria 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 peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos de la persona 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 -aun cuando no sea completa- en torno a las respectivas posiciones enfrentadas, a fin de determinar si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares.

También la Sala Superior ha establecido que, 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 o violación 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 quien solicita dicha medida, supuesto en el cual, deberá negarse.



Como se puede observar, es inconcuso entonces que el análisis 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:

- 1) Verificar **si existe el derecho** cuya tutela se pretende.
- 2) **Justificar el temor fundado** de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia.
- 3) Justificar la **idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad** de la determinación que se adopte.
- 4) **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.

Solo de esta forma, la medida cautelar o la tutela preventiva en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales: evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles a las y los posibles afectados; todo ello para que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.

De manera particular, y de manera coincidente a lo anterior, en cuanto al dictado de medidas cautelares y su instrumentación, en los procedimientos sancionadores que se tramiten ante el Instituto, la Ley de Instituciones local en su artículo 435 establece:

ARTÍCULO 435. Acordada la realización de una investigación para allegarse elementos de convicción que se estimen pertinentes

para integrar el expediente respectivo, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso de la Secretaría Ejecutiva, comisionará al personal necesario para ese efecto, debiendo realizarse en forma imparcial, expedita, completa, exhaustiva y objetiva.

Si dentro del plazo fijado para la admisión de la queja o denuncia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, considera que deben dictarse medidas cautelares lo propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias para que esta resuelva, en un plazo de veinticuatro horas, lo conducente, a fin lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción, 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 esta Ley.

...

- **Recursos públicos y promoción personalizada**

-Constitución General.

El artículo 134 de la Constitución, párrafos siete y ocho establecen los principios y valores que tienen como hilo conductor el buen uso de los recursos públicos del Estado, es decir, se consagran los principios fundamentales de imparcialidad y equidad en la contienda electoral, ya que refiere que las personas servidoras públicas de la Federación, los Estados y los Municipios; así como de la Ciudad de México y sus alcaldías, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

También refiere los alcances y límites de la propaganda gubernamental al establecer que ésta, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública o cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social; así como que en ningún caso deberá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción



personalizada de cualquier persona que desempeña el servicio público.¹⁰

De ahí que la intención que persiguió la legislación con tales disposiciones fue establecer, en sede constitucional, normas encaminadas a impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidatura a cargo de elección popular, y también para impedir la promoción de ambiciones personales de índole política.¹¹

Así, para poder determinar que las expresiones emitidas por las personas que desempeñan el servicio público en algún medio de comunicación social constituyen propaganda gubernamental, es necesario realizar el análisis a partir de su contenido (elemento objetivo) y no solo a partir de si una persona servidora pública o ente de gobierno difundió la propaganda y si se usaron recursos públicos para ello (elemento subjetivo)¹². Por lo que el factor esencial para determinar si la información difundida por una persona servidora pública se traduce en propaganda gubernamental es el contenido del mensaje¹³.

Por otra parte, el artículo 134, párrafo siete de la Constitución determina que las personas servidoras públicas tienen la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos del Estado que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. Precepto rector en materia del servicio público, el cual consagra los principios fundamentales de imparcialidad y equidad en la contienda electoral.

Asimismo, se ha establecido que en el desempeño de un cargo público las personas no pueden utilizar los recursos a su disposición

¹⁰ Situación que también fue regulada en el artículo 449, párrafo primero, incisos c) y d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹¹ Criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada, así como en el criterio reiterado en la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y acumuladas.

¹² Véase la sentencia SUP-REP-109/2019.

¹³ Véase la sentencia SUP-REP-37/2019 y acumuladas.

para afectar los procesos electorales a favor o en contra de alguna opción política. Prohibición que toma en cuenta los recursos gozados en forma de prestigio o presencia pública que deriven de sus posiciones como personas representantes electas o del servicio público y que puedan convertirse en respaldo político u otros tipos de apoyo¹⁴.

Por ello, la finalidad de esa previsión constitucional, es evitar que el cargo público que ostentan y los recursos públicos de que disponen las personas servidoras públicas, se utilicen para fines distintos a los planeados y presupuestados por la autoridad competente, en particular, para generar un impacto en la ciudadanía, con la intención de influir en sus preferencias electorales, en detrimento del principio de equidad, en las campañas electorales y sus resultados.

-Constitución Local

La Constitución Local en su artículo 191, refiere quiénes tienen la calidad de personas servidoras públicas, así como sus obligaciones de cara a los procesos electorales, en tanto dispone:

Artículo 191. Son servidores públicos del Estado los representantes de elección popular, los funcionarios, empleados y, en general, toda persona que con independencia de su jerarquía o adscripción desempeñe un empleo, cargo o comisión dentro de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los Ayuntamientos, los Órganos Autónomos y los Órganos con Autonomía Técnica.

...

III. Deben aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos;

IV. Tienen prohibida la difusión de propaganda o la realización de actos de promoción personalizada que incluya su nombre, imagen, voz o símbolos. La propaganda gubernamental deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social;

-Ley de Instituciones Local

¹⁴ Véase la sentencia SUP-REP-706/2018.



Por su parte el artículo 174 de la Ley de Instituciones Local, en lo referente al uso de los recursos públicos y la imparcialidad de las personas que desempeñan el servicio público, así el referido precepto dispone:

ARTÍCULO 174. Son fines del Instituto Electoral.

VII. Monitorear las actividades de los servidores públicos del Estado y de los Municipios, para garantizar que apliquen con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Asimismo, que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro Órgano del Gobierno Estatal y los Ayuntamientos, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. Y que en ningún caso esta propaganda incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público;

IV. Respuesta a los agravios.

Como se advierte del contexto de la impugnación, **el actor centra su inconformidad en la falta de congruencia y exhaustividad de la resolución impugnada**, con base en señalar del Tribunal local una **supuesta variación de la litis e incompleto análisis de su único agravio**, por la indebida apreciación del mismo, dado que de haberlo hecho de manera correcta le hubiera concedido la razón para **revocar la resolución del Instituto local y en consecuencia otorgar las medidas cautelares solicitadas** dentro de un procedimiento ordinario sancionador dada la vulneración a lo previsto en el artículo 134 de la Constitución por parte del servidor público denunciado.

Decisión. Esta Sala Regional advierte que del análisis de los agravios analizados en su conjunto¹⁵, si bien asiste razón en parte en cuanto a una indebida apreciación de los agravios hechos valer, no variarían la conclusión del Tribunal local con respecto a que el Instituto local no debió conceder las medidas cautelares solicitadas dentro del procedimiento especial sancionador seguido en contra de Lincer Casiano Clemente y el PRI, en razón de lo siguiente:

Ha sido criterio reiterado de este Tribunal Electoral que, al emitir sus resoluciones, las autoridades administrativas y jurisdiccionales deben observar, entre otros, los principios de fundamentación, motivación y exhaustividad. Esos principios implican lo siguiente:

- **Principios de fundamentación y motivación.**

En el caso, los artículos 14 y 16, párrafo primero, de la Constitución, preservan en su conjunto el principio de legalidad, mientras que, el diverso artículo 17, consagra el derecho de tutela judicial efectiva; ambas disposiciones vinculan a los órganos jurisdiccionales a emitir sus resoluciones de manera fundada y motivada, pronunciándose sobre la totalidad de los planteamientos que sean sometidos a su conocimiento.

Por fundamentación se debe entender que la autoridad responsable está compelida a citar todos y cada uno de los preceptos aplicables al caso concreto. Mientras que la motivación es la expresión de los razonamientos lógico-jurídicos específicos o causas inmediatas que llevaron a la autoridad a tomar determinada decisión y se destaca también que conlleva la existencia de adecuación y congruencia de los motivos de inconformidad con las normas jurídicas aplicables, tal como se establece en la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es el siguiente:

¹⁵ Véase jurisprudencia 4/2000, emitida por la Sala Superior de rubro: "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN". Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tomo Jurisprudencia, Volumen 1. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, página 125.



FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN¹⁶.

Con base en lo anterior, existirá una indebida fundamentación cuando el órgano o autoridad responsable invoque algún precepto que no es aplicable al caso concreto, en tanto que la indebida motivación, se actualiza cuando se expresen las razones específicas que llevaron a la respectiva autoridad a tomar determinada decisión, pero esas razones sean discordantes con el contenido de la norma jurídica aplicable al caso.

- **Principio de exhaustividad.**

Con relación al principio de exhaustividad, este Tribunal Electoral ha establecido que se trata de un principio que implica que las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, en las resoluciones que emitan, **están obligadas a estudiar completamente todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto.**

Ello, en tanto que solo ese proceder exhaustivo asegurará el estado de certeza jurídica que las resoluciones emitidas por las referidas autoridades deben generar.

De tal forma que la inobservancia del principio de exhaustividad al momento de emitir una resolución trasciende en la vulneración del derecho de acceso a la justicia de manera completa, previsto en el artículo 17, de la Constitución General, porque solo es posible dictar una sentencia completa si quien juzga estudia de manera exhaustiva todos los hechos relevantes de la controversia y valora cada una de las pruebas ofrecidas.

Lo anterior, de conformidad con las tesis de Jurisprudencia

¹⁶ Consultable en Semanario Judicial de la Federación, séptima época, registro 238212, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 143.

12/2001¹⁷ y 43/2002¹⁸ de la Sala Superior, de rubros: “EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE.” y “PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN”, respectivamente.

Incorrecta fundamentación y motivación.

Como se advierte de lo anterior, aun y cuando asiste razón al actor en el sentido de que el Tribunal local no invocó el marco jurídico conceptual de cara al planteamiento que anunció iba a realizar de la *“incorrecta fundamentación y motivación”*, en los hechos, sí desarrolló argumentos suficientes para evidenciar el por qué las medidas cautelares solicitadas al Instituto local no podían prosperar y por qué, el acuerdo impugnado en aquella instancia estaba **correctamente** fundado y motivado.

En efecto, **esta Sala Regional advierte que el Tribunal responsable si bien no apreció que era necesario establecer una diferenciación entre lo que debe entenderse por falta de fundamentación y motivación y una indebida fundamentación y motivación, ello no representa un vicio o error que trascienda en los derechos del PRD que impliquen considerar que la sentencia impugnada deba revocarse, y trascender de igual manera a la decisión tomada por el OPLE..**

Ello, es así porque con independencia del desvío en la apreciación del agravio del actor, **el Tribunal local concluyó que no tenía razón**, en tanto que había sido adecuada la decisión del Instituto local, de no acceder a la pretensión de medidas cautelares.

Es decir, si bien el Tribunal local segmentó su análisis, para revisar en un primer momento *“la incorrecta fundamentación y motivación”* y

¹⁷ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año dos mil dos, páginas 16 y 17.

¹⁸ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año dos mil tres, página 51.



con posterioridad “*la vulneración a los principios de inequidad e imparcialidad*”, sí precisó **los elementos constitutivos y condicionantes, con base en los cuales evaluaría si la decisión del Instituto local había sido adecuada o no**, ello a la luz de lo previsto a lo previsto en el artículo 435 de la Ley de Instituciones Local, sin prejuzgar en cuanto al fondo de la denuncia que originó la integración del expediente del procedimiento ordinario sancionador.

En ese sentido, al margen de no contrastar de manera literal lo planteado por el actor en su único agravio en el recurso de apelación, no implica que no lo hubiera estudiado correctamente.

Así, para esta Sala Regional fue correcto que el Tribunal local destacara lo dicho por el Instituto local, no puede generar una afectación al actor, máxime cuando **tomó como base la previsión normativa específica del caso así como las pruebas ofrecidas, desahogadas y valoradas** consistentes en veintisiete vínculos electrónicos¹⁹; treinta y siete fotografías y un disco compacto (que contiene seis archivos de video), y **con los cuales consideró que ya se había estimado de manera acertada por parte del Instituto local, que no habían sido de la entidad suficiente, para acreditar los elementos necesarios constitutivos para la toma de medidas cautelares.**

Esto es, en concepto de esta Sala Regional para desestimar lo argumentado por el PRD en aquella instancia, el Tribunal local se aprecia que sí desarrolló argumentos con la finalidad de evidenciar, que los elementos consistentes en la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora, así como el riesgo de irreparabilidad alegada por el Actor en la queja de origen no eran de la entidad suficiente para acceder a las medidas cautelares solicitadas al Instituto local. Ello, con base en el señalado artículo 435 de la legislación electoral local.

¹⁹ Que se hicieron constar en el acta circunstancia de inspección, realizada por el Jefe de la Unidad Técnica de Oficialía Electoral del Instituto.

Lo anterior es relevante, pues tal y como se destacó previamente, las características que debe reunir el dictado de medidas cautelares, tal y como lo señaló el Tribunal local, implicaba un análisis **preliminar** de la probable violación a un derecho, derivado del temor fundado de que pudieran desaparecer las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclamaba en el procedimiento iniciado en contra de Lincer Casiano Clemente y el PRI; condiciones sobre las cuales, tal y como se estableció en la resolución impugnada- ya había un pronunciamiento claro por parte del Instituto, **mediante el cual se había precisado que los hechos denunciados y las pruebas aportados para corroborarlos no habían sido suficientes para otorgar las medidas cautelares.**

Con base en lo anterior, para esta Sala Regional **el hecho de que el Tribunal local haya retomado las razones y fundamentos que el Instituto expresó en el Acuerdo 003/CQD/15-07-2020 no se tradujo en una afectación que trascendiera en los derechos del PRD**, pues el Tribunal local logró evidenciar que del **análisis preliminar** que había realizado el OPLE de las pruebas, **no se había acreditado alguno de los elementos personales, temporales y objetivos** de la supuesta conducta infractora, que ameritaran la emisión de las medidas cautelares solicitadas.

Entonces, esta Sala Regional advierte que la circunstancia de que el Tribunal local hubiere concluido convalidar la decisión del Instituto al advertir que los hechos denunciados habían ocurrido en el mes de noviembre de dos mil diecinueve, y que tampoco se logró identificar al señalado funcionario mediante la utilización de su imagen, voz o cargo público; mientras que en donde fue posible advertir su imagen se estableció que sería motivo de investigación y eventual pronunciamiento de fondo en el procedimiento ordinario sancionador, son cuestiones que obligaban al Actor a demostrar que esa valoración probatoria fue inadecuada, lo cual no ocurrió, al limitarse a externar una indebida fundamentación y motivación.



No solo eso, sino que además es apreciable por esta Sala Regional que el Tribunal responsable sí **precisó que en los casos en que fue posible identificar al sujeto denunciado** en algunos eventos ocurridos en los meses de abril y mayo del año en curso, y dada la proximidad con el proceso electoral, respecto del **elemento objetivo señaló que no podría actualizarse** en tanto que las publicaciones respectivas de *Facebook* -tal y como lo había destacado el OPLE-, **no habían sido difundidas por medios oficiales o de comunicación social de un órgano de gobierno, que pudiera evidenciar algún tipo de aspiración política**; cuestiones que tampoco son cuestionadas por el promovente de manera tal que deben permanecer rigiendo el sentido de la decisión.

A pesar de lo anterior, no debe perderse de vista que, con la declaratoria del Instituto, el Tribunal local también se pronunció respecto que, de ser el caso, al haberse corroborado los hechos señalados como irregulares conforme a los diversas publicaciones en las páginas de *Facebook* -desahogados por la Oficialía de Partes del Instituto- cuya valoración también se realizó en la resolución impugnada, **tampoco denotaban algún elemento objetivo que condujera a tomar la medida provisional solicitada.**

Promoción personalizada.

Lo mismo ocurrió con relación a la **promoción personalizada**, en tanto que el Tribunal local retomó el criterio del OPLE, para concluir que **aun y cuando se corroboró la existencia de publicaciones no podría establecerse la existencia de la posible eventual difusión de la imagen personal del sujeto denunciado**, lo cual incluso estaba sujeto del estudio y eventual resultado de la investigación del procedimiento administrativo sancionador.

De manera tal que no puede sostener que al haberse estudiado el argumento del PRD, que tuvo como finalidad de evidenciar un análisis incompleto, resulte en una afectación a los derechos del actor, ello, porque la mera referencia o bien un eventual

reconocimiento de la existencia de la fundación, más allá que pueda constituir una irregularidad, **no da elementos suficientes a esta Sala Regional para establecer como lo pretende el actor que se le debió conceder la razón.**

Además, el hecho de que el Tribunal local al analizar las razones proporcionadas por el Instituto local, las replicara, en cuanto al **elemento objetivo** para demostrar la necesidad de hacer cesar la supuesta conducta señalada como irregular por haber hecho entrega de “apoyos” a través de dicha institución no registrada, no implicaba acceder a su pretensión de concesión de medidas cautelares.

Incluso, tampoco puede sostenerse que por la circunstancia de haberse realizado una determinada redacción para excluir que, en modo alguno podría actualizarse la promoción personalizada, en sí mismo, corrobore la supuesta actualización de que en el caso concreto las conductas desplegadas por el sujeto denunciado **al no acreditarse el elemento objetivo, no podrían dar lugar a conceder las medidas cautelares.**

Ahora bien, con base en lo anterior, también resulta **infundado** el motivo de agravio del PRD respecto a que no debió considerarse inoperante el agravio relacionado con la **vulneración al principio de equidad e imparcialidad** por la participación del señalado funcionario público a través de la Fundación Amor por Marquelia, dado que el Tribunal local señaló que la **promoción personalizada alegada**, independientemente que se había reconocido que no se encontraba protocolizada dicha asociación, **tampoco había elementos para considerar la consecución de un fin político**, máxime que **no se habían controvertido frontalmente los argumentos de la autoridad responsable.**

Lo anterior es así, porque con independencia que el actor se limita a afirmar un estudio parcial de sus agravios por supuestamente no haberse confrontado la actualización personalizada a la luz del artículo 134 de la Constitución, el análisis realizado por el Tribunal



local, revela que, **no por el hecho de no haberle concedido la razón significa un estudio incompleto de sus agravios.**

En todo caso, lo que estableció el Tribunal local para desestimar sus planteamientos, fue precisamente, **porque no había controvertido aquellas razones ya expuestas por el Instituto**, a través de las cuales ya se había considerado que en aquellos eventos en los cuales se demostró la participación de Lincer Casiano Clemente, **no se actualizaba algún elemento objetivo a través del cual se apreciara la promoción personalizada de su imagen con algún fin político sea de manera personal o a través de la señalada fundación.**

En ese sentido, no podría considerarse que ello condujo a un estudio incompleto de sus planteamientos, siendo una cuestión distinta que la conclusión del por qué fueron desestimados, lo cual no se controvierte en esta instancia federal.

Ello, con independencia de que en la resolución impugnada validó la revisión que hizo el Instituto y estableció que, a la luz de las pruebas aportadas en el procedimiento sancionador, en contraste con los elementos que se estiman necesarios para la emisión de medidas cautelares, y sin prejuzgar sobre **la posible acreditación de una conducta irregular durante la investigación correspondiente en dicho procedimiento, sería al final y en el estudio de fondo correspondiente.**

Incluso no se debe pasar por alto que, el actor insiste en que, por el hecho de haber planteado en la queja y el recurso de apelación, la supuesta promoción personalizada del sujeto denunciado era motivo suficiente para acreditar la conducta infractora, cuando precisamente, la conducta denunciada a la luz de lo previsto en el artículo 134 de la Constitución, según se destacó en el marco normativo respectivo por el Tribunal local y por esta Sala, **únicamente podrían ser objeto de pronunciamiento previo, cuando existan pruebas suficientes para acreditar cuando**

menos de manera indiciaria la utilización de recursos públicos o bien algún posicionamiento de cara a una aspiración política, lo cual, no se había demostrado de manera objetiva, de manera tal que, siendo esto condición necesaria para la concesión de las medidas cautelares.

En ese sentido, **la calificativa de los agravios del actor como inoperantes** -realizada del Tribunal local-, derivó de que el PRD **no había argumentado cómo o de qué manera las conclusiones del Instituto local podían ser motivo de un nuevo análisis**, sino, además, porque lo que se pretende es que por haberse estudiado el planteamiento de manera segmentada implicó un análisis parcial o incompleto de su agravio, cuando dicho estudio, por el contrario **revela un análisis integral de lo expuesto en la instancia local.**

Con base en lo anterior, para esta Sala Regional es claro que, si el actor en esta instancia **tampoco expone cómo o de qué manera la sola presencia del sujeto denunciado en determinados eventos puede representar una aspiración política o bien la entrega de apoyos constituya promoción personalizada con fines electorales a través de la utilización de recursos públicos que ameritaran la emisión de medidas cautelares, trae como consecuencia lo infundado de sus agravios.**

En consecuencia, ante la desestimación de los agravios lo procedente es **confirmar** la sentencia impugnada.

Por todo lo expuesto se

RESUELVE:

ÚNICO. Se **confirma** la resolución impugnada.



Notifíquese, por correo electrónico al actor, a Lincer Casiano Clemente y al Tribunal local; y por **estrados** al PRI²⁰ y a las demás personas interesadas.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con el Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se emitan con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral²¹.

²⁰ Por no haber señalado domicilio en la ciudad sede de esta Sala Regional.

²¹ Conforme al segundo transitorio del Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.