

**RECURSO DE APELACIÓN.****EXPEDIENTES:** RA/05/2021.**ACTOR:** TORIBIO LÓPEZ SÁNCHEZ.**AUTORIDAD RESPONSABLE:**
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS O PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ELECTORAL, DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA.**MAGISTRADO PONENTE:**
MIGUEL ÁNGEL ORTEGA MARTÍNEZ.**OAXACA DE JUÁREZ, OAXACA, A DOCE DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO.¹**

Sentencia que resuelve el recurso de apelación al rubro indicado, promovido por Toribio López Sánchez, en contra del acuerdo respecto a la adopción de medidas cautelares, emitido dentro del cuaderno de medida cautelar anexo al expediente de Procedimiento Especial Sancionador CQDPCE/PES/037/2021, del índice de la Comisión de Quejas y Denuncias o Procedimiento Contencioso Electoral, del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

GLOSARIO

Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
Tribunal Electoral:	Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

¹ En adelante todas las fechas corresponderán al año dos mil veintiuno, salvo se precise un año distinto.

Ley de Medios Local:	Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca.
Ley de Instituciones:	De Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.
Reglamento:	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
IEEPCO:	Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca
Comisión de Quejas:	Comisión de Quejas y Denuncias o Procedimiento Contencioso Electoral, del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca
Unidad Técnica:	Unidad Técnica Jurídica y de lo Contencioso Electoral del IEEPCO.

I. ANTECEDENTES

De lo narrado en el escrito de demanda y de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

1. Proceso electoral ordinario. Mediante Decreto número 1515, aprobado por la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, se determinó que el Proceso electoral ordinario 2020-2021 para elegir Diputaciones al Congreso del Estado, así como Concejalías a los Ayuntamientos por el régimen de partidos políticos, iniciaría en los primeros cinco días de diciembre pasado.

Por lo anterior, en sesión especial de uno de diciembre, el Consejo General del IEEPCO emitió la declaratoria formal de inicio de actividades del Proceso electoral ordinario 2020-2021.

2. Denuncia. El cuatro de febrero, el IEEPCO recibió el escrito signado por José Roberto López Jiménez, por medio del cual denunció a Toribio López Sánchez, por presuntos actos anticipados de campaña, en la demarcación territorial de Santa Cruz Xoxocotlán.

Igualmente, solicitó el dictado de medidas cautelares, a fin de que se suspendiera y retirara la propaganda consistente en lonas

publicitarias y espectaculares, que promocionaban la imagen del denunciado.

3. Acuerdo de admisión. El pasado cuatro de febrero, dentro del Procedimiento Especial Sancionador identificado con la clave CQDPCE/PES/037/2021, de la Comisión de Quejas, se instruyó al personal de la Unidad Técnica que realizara la verificación de los espectaculares motivo de la denuncia.

4. Acta circunstanciada. Como resultado de las investigaciones preliminares, se levantó el acta circunstanciada UTJCE/QD/CIRC-078/2021, por la cual se localizó la existencia de los espectaculares señalados por el denunciante, en donde aparece la imagen del C. Toribio López Sánchez con la leyenda “*Entrevista con TORIBIO LÓPEZ SÁNCHEZ, 2021, año de cambio, transformación y esperanza para Xoxocotlán NO. 6. FEB 2021*”, correspondiente a la revista “Fusión Política”.

5. Acuerdo de medidas cautelares. El ocho de febrero, la Comisión de Quejas declaró procedente la adopción de medidas cautelares, consistentes en el retiro de todos los espectaculares que difundan la imagen y nombre del denunciado, con la leyenda antes referida, así como cancelar la distribución de la edición de la revista, concediendo a Toribio López Sánchez y a la revista “Fusión Política” un término de veinticuatro horas para acatar lo anterior.

Por otra parte, les concedió el plazo de veinticuatro horas para que informaran a la Comisión de Quejas sobre el cumplimiento a lo ordenado.

6. Escrito de demanda. El pasado quince de febrero, Toribio López Sánchez interpuso ante el IEEPCO recurso de apelación, a fin de controvertir la determinación de adoptar medidas cautelares.

7. Recurso de Apelación RA/05/2021. Mediante proveído de veinte de febrero, la Magistrada Presidenta tuvo por recibido el oficio IEEPCO-CQDPCE/893/2021, por el cual se remitía el escrito de apelación de Toribio López Sánchez, así como diversa

documentación relacionada con el trámite del mismo. Por esto, ordenó formar el presente juicio y registrarlo en el Sistema de Información de la Secretaría General de Acuerdos (SISGA), asignándole la clave RA/05/2021, remitiéndolo a la magistratura en turno.

8. Radicación, admisión y cierre de instrucción. Mediante proveído de nueve de marzo, el Magistrado instructor radicó el recurso, tuvo por admitida la apelación y declaró cerrada la instrucción.

12. Fecha y hora para sesión. Por acuerdo de esa misma fecha, dictado por la Magistrada Presidenta, se señalaron las **diez horas del día doce de marzo** para llevar a cabo la sesión pública de resolución del asunto en estudio.

II. COMPETENCIA

El Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca es competente para resolver el presente asunto, en términos de lo dispuesto por los artículos 1, 8, 17, y 116, fracción IV, inciso c), y l) de la Constitución Federal; 13, 25, apartado D, y 114 BIS, de la Constitución Local, 334 y 335, numeral 8, de la Ley de Instituciones; 1, 4, numeral 3, 5, numeral 5, 52, 56 y 59 de la Ley de Medios Local, toda vez que es la máxima autoridad en el Estado para conocer de las controversias que se susciten en materia electoral, encargado de verificar que todos los actos y resoluciones de la autoridades electorales, se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad, convencionalidad y de legalidad.

Luego, si quien acude a juicio impugna de la Comisión de Quejas, una determinación que no se sujetó a los principios antes referidos, es incuestionable la competencia de este Órgano Jurisdiccional para conocer del presente asunto.

III. CAUSAL DE IMPROCEDENCIA.

Del informe circunstanciado remitido por la autoridad responsable, se advierte que hace valer la causal de

improcedencia, consistente en la falta de legitimación para interponer el recurso.

Estima lo anterior, porque el contenido de los artículos 52 y 57 de la ley de medios local, únicamente habilita a los representantes de los partidos políticos para interponer el recurso de apelación. Así, tomando en consideración que los actores recurren en su calidad de ciudadanos y no de representantes de algún partido político, considera dicha responsable que estos carecen de legitimación para incoar el medio impugnativo.

Al respecto, la causal invocada no se actualiza, toda vez que, si bien el texto de la normativa antes referida únicamente reconoce la legitimación para impugnar a los representantes de partidos, lo cierto es que, esas hipótesis de procedencia no deben considerarse limitativas, sino enunciativas, dado que la ley regula situaciones jurídicas ordinarias, sin prever todas las posibilidades de procedibilidad.

Sin embargo, debe destacarse que el artículo 335, numeral 8 de la Ley de Instituciones, establece que, la determinación en la que la Comisión de Quejas adopte medidas cautelares dentro de los procedimientos especiales sancionadores, será impugnante ante este Tribunal.

Así, tratándose de resoluciones derivadas de procedimientos administrativos sancionadores, el recurso de apelación es el medio idóneo para que las personas físicas o morales puedan promover un medio de defensa, a fin de garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones provenientes de órganos del instituto.

Siendo aplicable por analogía la jurisprudencia 25/2009, de rubro "APELACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR ACTOS O RESOLUCIONES DEFINITIVOS DE LOS ÓRGANOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE CAUSEN AGRAVIO A PERSONAS FÍSICAS O MORALES CON MOTIVO DE UN

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR”.

En este sentido, si la determinación que se impugna fue emitida por la Comisión de Quejas del IEEPCO, la cual, de conformidad con el artículo 42 de la Ley de Instituciones tiene una naturaleza permanente, derivada del Consejo General, que a su vez es un órgano central del referido instituto, y tal resolución, a decir de los actores, les causa agravio en su esfera de derechos por carecer de fundamentación y motivación, resulta inconcuso que se encuentran legitimados para interponer la presente apelación, en busca de asegurar la legalidad y consiguiente constitucionalidad de su emisión.

Por esto, no obstante que la resolución impugnada versa sobre la procedencia de medidas cautelares, mismas que llegado el momento pueden ser retiradas; dada la naturaleza jurídica del Procedimiento Especial Sancionador y los derechos que pueden colisionar, así como que la medida perdura hasta en tanto se emite la resolución de fondo, la legitimación de los promoventes para incoar el recurso de apelación, permite verificar la constitucionalidad de aquella que fue decretada.

Máxime que la propia responsable, al emitir el acuerdo controvertido, estableció expresamente en su consideración SÉPTIMA, que dicho proveído era susceptible de ser impugnado mediante el recurso de apelación, es decir, la propia responsable reconoció que ese era el recurso idóneo para controvertir su acto, por lo que ahora no resulta dable que sea la misma responsable quien estime que no se actualiza la procedencia del recurso intentado, por carecer de interés jurídico.

Por todo esto, se estima que los promoventes sí tienen legitimación para interponer el recurso, y deviene infundada la causal invocada en ambos juicios.

IV. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD

En el caso, se encuentran satisfechos los requisitos de procedibilidad de acuerdo a lo previsto en los artículos 8, 9, 12, 13, 14, 52 y 57, de la Ley de Medios Local, como a continuación se precisa:

a) Forma: El medio de impugnación se presentó por escrito, en el que constan el nombre y firma autógrafa de la parte que promueve, señala el acto impugnado y la autoridad responsable, los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que le causa y los preceptos presuntamente violados.

Dando cumplimiento formal al escrito de demanda, previsto en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley de Medios Local.

b) Oportunidad: Por cuanto hace a la oportunidad en la presentación de la demanda, el título de la ley de medios local en que se regula el recurso de apelación, no fija un plazo determinado para la promoción del mismo, entonces, se debe estar al plazo señalado por el artículo 8, de la misma ley, esto es, dentro de los cuatro días, contados a partir del día siguiente a aquel en que se tenga conocimiento del acto.

En este sentido, si en el caso, Toribio López Sánchez, fue notificado el doce de febrero², e interpuso su demanda el quince siguiente, es inconcuso que su presentación fue oportuna.

c) Personalidad e interés jurídico: Este requisito se encuentra colmado, en razón de que el promovente reclama que el acuerdo impugnado no está debidamente fundado y motivado, estimando que ello vulnera su esfera de derechos.

En este sentido, la jurisprudencia 25/2009, de rubro "APELACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR ACTOS O RESOLUCIONES DEFINITIVOS DE LOS ÓRGANOS DEL

² Véase foja 42.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE CAUSEN AGRAVIO A PERSONAS FÍSICAS O MORALES CON MOTIVO DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, estima que cuando las personas físicas y morales resientan un agravio derivado de un procedimiento administrativo sancionador, pueden impugnar la resolución referida.

Por lo que hace a la personalidad con la que se ostenta, esta fue reconocida por la autoridad responsable al emitir su informe circunstanciado.

En consonancia con todo lo anterior, se estima que el requisito en estudio se encuentra colmado, en términos de lo dispuesto por el artículo 12, 13, y 57 de la Ley de Medios Local, así como la jurisprudencia antes relatada.

d) Definitividad: Se satisface este requisito de procedibilidad, en atención a que, por la naturaleza del acto reclamado, no es admisible medio de defensa alguno que deba ser agotado previamente a la promoción del presente medio de impugnación.

V. PLANTEAMIENTO DEL CASO.

A) Planteamientos del actor.

Ha sido criterio reiterado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que el recurso que da inicio a cualquier medio de impugnación en materia electoral debe considerarse como un todo, y ser analizado en su integridad a fin de poder determinar con la mayor exactitud cuál es la verdadera intención de la parte actora, atendiendo preferentemente a lo que se quiso decir y no a lo que aparentemente se dijo.

Asimismo, ha señalado que los agravios aducidos por los inconformes, pueden ser desprendidos de cualquier capítulo del

escrito inicial, y no necesariamente de alguno en particular³, e igualmente se ha considerado innecesaria la transcripción de los mismos, como regla de cumplimiento con los principios de congruencia y exhaustividad⁴.

En atención a ello, del estudio integral del escrito que originó el presente medio de impugnación, puede advertirse que el actor se inconforma del acuerdo dictado dentro del cuaderno de medida cautelar anexo al expediente de Procedimiento Especial Sancionador CQDPCE/PES/037/2021, del índice de la Comisión de Quejas, por el que se adopta la medida cautelar de retirar todos los espectaculares que difundan la imagen y nombre del ciudadano Toribio López Sánchez, con la leyenda “*Entrevista con Toribio López Sánchez, 2021 Año de cambio, transformación y esperanza para Xoxocotlán NO. 6 FEB. 2021*”; así como la cancelación de la distribución de la edición de su revista donde se promueve la imagen y nombre de la persona antes señalada.

En ese sentido, el actor esgrime como único agravio, que el acuerdo impugnado se encuentra indebidamente fundado y motivado, por incumplir con el principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Ello, al considerar que dicho acto constituye una censura que vulnera el derecho de expresión, información y de prensa.

Igualmente, manifiesta que no existe algún impedimento legal o constitucional para que en la portada de la revista, aparezcan la imagen y nombre de cualquier ciudadano con motivo de entrevistas que se lleguen a realizar.

Por esto, señala que lo que ocurre en el caso de la Revista Fusión Política y de él, es un reportaje producto de la genuina labor

³ Criterios contenidos en la jurisprudencia número 4/99, de rubro: “**MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR**”, y en la jurisprudencia número 2/98, de rubro “**AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL**”.

⁴ Tesis Jurisprudencial 2ª./J. 58/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Tomo XXXI, Mayo de 2010, pág. 830, número de registro 164618.

periodística, desarrollada a través de preguntas del periodista y seguido de respuestas espontáneas del entrevistado, relacionadas con su vida privada, logros académicos, trayectoria profesional.

Así, desde su óptica, las medidas cautelares decretadas se apartan de criterios sostenidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que han expuesto esencialmente que *“el periodismo es la manifestación primaria y principal libertad de expresión del pensamiento”* por lo que, salvo aquellas limitaciones expresamente señaladas a nivel constitucional o convencional, no se debe censurar, prohibir o sancionar la cobertura noticiosa informativa referente a la opinión de un servidor público o ciudadano respecto a temas de interés general.

Aduce que la revista actúa en ejercicio de su libertad editorial y así define contenidos para presentar al público, pues las entrevistas y reportajes son propias de asuntos de interés público, lo cual cobra relevancia teniendo en consideración la temática de corte político de la revista.

Refiere que, del análisis de la integridad de la entrevista, no se evidencia promoción personalizada ni actos anticipados de campaña, porque la misma fue realizada en ejercicio de las libertades de expresión, información y prensa, porque la misma toca diversidad de opiniones y artículos de interés público, lo cual hace desproporcional e injustificada la censura y prohibición para su circulación.

Añadiendo el promovente, que él únicamente participó en una entrevista a la que fue invitado y se generó con fines informativos.

En ese sentido, la pretensión del actor, es que se revoque el acuerdo impugnado, y vigilar que se respete a favor de la revista Fusión Política su libertad de expresión, prensa e información.

B) Planteamientos de la responsable.

Por su parte, la Secretaria Técnica de la Comisión de Quejas,

al rendir su informe circunstanciado, expuso que, contrario a lo argumentado por el impetrante, el acuerdo controvertido se encuentra debidamente fundado y motivado, pues dicha Comisión citó los artículos que lo facultan para emitir dicha determinación, así como los preceptos que consideraron vulnerados con la propaganda denunciada.

Además, refiere que a lo largo del acuerdo plasmó los razonamientos lógico-jurídicos que llevaron a tomar la decisión que hoy se combate.

Así también, manifiesta la Comisión de Quejas que en el acuerdo controvertido se sostuvo que había elementos suficientes que demostraban de manera cautelar, que el ahora actor, estaba realizando actos que podían constituir propaganda personalizada, esto, toda vez que con base en las pruebas que obraban en el expediente, desde su óptica, se advertía de manera clara el nombre e imagen del actor para posicionarse ante el electorado en un municipio determinado.

Aunado a ello, refiere que los actos se dieron en el marco del proceso electoral, pero previo a la etapa de registro de candidaturas, con lo cual, a su consideración, se colmaban los elementos: personal, objetivo y personal.

En este sentido, se estima que la **litis** consiste en determinar si el acuerdo impugnado se encuentra ajustado a derecho, en términos de los agravios planteados por el promovente.

VI. ESTUDIO DE FONDO.

Marco normativo sobre medidas cautelares.

Las medidas cautelares en materia electoral constituyen un mecanismo de tutela preventiva o instrumento jurídico para prevenir la posible afectación a un derecho, a los principios rectores en la

materia⁵, o para garantizar el cumplimiento de alguna obligación jurídica, en forma inmediata y eficaz, y previamente a cualquier resolución de fondo y definitiva en la materia.

Tienen como finalidad constituir un instrumento de protección contra el peligro de que una conducta ilícita o **probablemente ilícita** continúe o se repita y con ello evada el cumplimiento de una obligación, se afecte algún derecho o se lesione un valor o principio protegido por el sistema jurídico.

Tal protección debe dirigirse contra situaciones, hechos, conductas o determinaciones que **constituyan una amenaza** o afectación real, de manera que **sea necesaria una garantía específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, a través de medidas que cesen las actividades que causan el daño** o prevengan el comportamiento lesivo⁶.

Ahora bien, de la interpretación de los artículos 332, numeral 4, de la ley de instituciones, 27, 28 y 32, del Reglamento, puede desprenderse que estas son dictadas con el fin de lograr que cesen los actos o hechos que constituyan alguna 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 normativa electoral; las cuales solo pueden ser dictadas por la Comisión de Quejas, de manera oficiosa o a petición de parte.

Asimismo, que su justificación se impone **a partir de la irreparabilidad de la afectación**; la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida decretada.

El TEPJF ha considerado⁷ que, para el otorgamiento o no de una medida cautelar, el órgano facultado debe:

- Analizar la apariencia del buen derecho, para lo cual,

⁵ Véase la jurisprudencia 14/2015, de rubro "MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA".

⁶ Al respecto puede verse la sentencia SUP-REP-2018.

⁷ Véanse las sentencias de los juicios sentencias dictadas en los expedientes SUP-REP-16/2017, SUP-REP-13/2017, SUP-REP-12/2017, SUP-REP-4/2017.

tendrá que examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y su posible afectación (*fumus boni iuris*).

- El peligro en la demora, o la existencia de causas que justifiquen de manera fundada que, la espera de la resolución definitiva generaría la desaparición de la materia de la controversia. Asimismo, que la probable afectación es irreparable (*periculum in mora*).
- 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.
- Finalmente, se advierte que la medida cautelar **adquiere justificación si hay un derecho o principio fundamental que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida** -que se busca no sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.
- En este sentido, la determinación de adoptar o no medidas cautelares en el marco de un procedimiento sancionador **responde a parámetros de ponderación diferentes a aquéllos vinculados con el fondo del procedimiento**, pues en éstos se analiza no sólo la existencia de la conducta o su veracidad, sino también la plena acreditación de la infracción, la responsabilidad de los sujetos denunciados y la sanción correspondiente
- En cambio, el análisis de ponderación para determinar la adopción o no de una medida cautelar debe considerar de manera preliminar el grado de afectación que dicha medida puede tener sobre el derecho a la información del electorado y en la libertad de expresión del denunciado,

como una limitación del debate público, considerando también la brevedad de los plazos en los procedimientos especiales sancionadores.

Sólo de esta forma, la medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales: 1) evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados; y 2) todo ello para que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.

Ahora bien, se recalca que la determinación de adoptar o no una medida cautelar, **obedece a un parámetro de ponderación diferente a aquellos vinculados con el fondo del procedimiento**, pues en estos se analiza no sólo la existencia de la conducta o su verosimilitud, sino también la plena acreditación de la infracción, la responsabilidad de los sujetos denunciados y la sanción correspondiente⁸.

En este sentido, puede estimarse que tratándose de publicidad o propaganda que se considere ilegal en medios diversos a radio y televisión, como la contemplada en bardas, espectaculares o vehículos, entre otros, para efecto de resolver respecto de la propuesta de medidas cautelares, bastará que se demuestre o existan indicios suficientes de su difusión⁹.

Caso concreto.

A continuación, se procede al estudio de los planteamientos de la parte actora que, a efecto de evitar repeticiones innecesarias en este apartado, se tendrán por reproducidos los previamente señalados.

En este sentido, el agravio que hace valer deviene **infundado** por una parte, e **inoperante** por otra, en atención a las siguientes

⁸ Véase SUP-REP-200/2016.

⁹ Véase la tesis XXIV/2015, de rubro "MEDIDAS CAUTELARES. CUANDO SE DENUNCIE PROPAGANDA EN MEDIOS DIVERSOS A RADIO Y TELEVISIÓN, BASTA QUE EXISTAN INDICIOS SUFICIENTES DE SU DIFUSIÓN, PARA QUE LA AUTORIDAD COMPETENTE PUEDA DECIDIR, DE MANERA PRELIMINAR, SI SE AJUSTAN O NO A LA NORMATIVA APLICABLE".

consideraciones.

Se estima lo anterior, pues como se expuso, el inconforme refiere que el acuerdo impugnado carece de una debida fundamentación y motivación, sin embargo, dichas manifestaciones son genéricas, pues es omiso en argumentar porqué, desde su perspectiva, la medida cautelar decretada no se encuentra fundada y motivada, sino simplemente se limitan a aducir que no se cumplió con el principio de legalidad.

Al caso, conviene señalar que los artículos 14 y 16 párrafo primero, de la Constitución General, preservan en su conjunto el principio de legalidad, que vincula a las autoridades a emitir sus resoluciones de manera fundada y motivada.

Por **fundamentación** se debe entender que la autoridad responsable está compelida a citar todos y cada uno de los preceptos aplicables al caso concreto. Por **motivación**, la expresión de los razonamientos lógico-jurídicos específicos o causas inmediatas que llevaron a dicha 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 aplicables¹⁰.

Al respecto, se precisa 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 debe hacerse de manera previa. Así, la contravención al contenido constitucional puede revestir dos formas distintas: a) la derivada de su falta; y, b) la correspondiente a su inexactitud.

Ocurre lo primero, ante la ausencia total de la cita de la norma en que se apoya una resolución y de las circunstancias especiales

¹⁰ Véase la jurisprudencia 204, de la Segunda Sala de la SCJN, de rubro "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACION", con número de registro digital 238212.

o razones particulares que se tuvieron en cuenta para su emisión; mientras que la diversa hipótesis se actualiza cuando en la sentencia o acto se citan preceptos legales, pero no son aplicables al caso concreto y se exponen las razones que la autoridad tuvo para dictar la resolución, pero no corresponden al caso específico, objeto de decisión, o bien, cuando no existe adecuación entre los motivos invocados en el acto de autoridad y las normas aplicables a éste¹¹.

Esta diferencia permite advertir que, en el primer supuesto, se trata de una violación formal, dado que el acto de autoridad carece de elementos connaturales al mismo por virtud de un imperativo constitucional, por lo que, advertida su ausencia, mediante la simple lectura del acto reclamado, procederá revocarlo; y, el segundo caso, consiste en una violación material o de fondo, porque se ha cumplido con la forma mediante la expresión de fundamentos y motivos, pero unos y otros son incorrectos, lo cual, por regla general, también dará lugar a un fallo favorable, sin embargo, será menester un previo análisis del contenido del asunto para llegar a concluir la mencionada equivocación.

Con base en estas diferencias, los efectos de la resolución jurisdiccional son diversos, pues, aunque el elemento común es dejar insubsistente el acto, en el primer supuesto será para subsanar la irregularidad antes ausente; y, en el segundo, para que aporte fundamentos y motivos diferentes a los que formuló previamente.

Entonces, en el caso en concreto, lo que reclama el impugnante se relaciona con que, la Comisión de Quejas invocó preceptos y razones inaplicables para determinar la procedencia de la medida cautelar, ello, pues expresamente refiere que dicha responsable realizó una indebida fundamentación y motivación.

Sin embargo, como se adelantó, este no señala las razones

¹¹ Véase la jurisprudencia I.6o.C. J/52, de rubro “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU DISTINCIÓN ENTRE SU FALTA Y CUANDO ES INDEBIDA.”, con número de registro 173565.

por las cuales, desde su óptica, existe una indebida fundamentación o motivación, que a su vez haga considerar que el acto controvertido trasgredió el principio de legalidad, por haberse aplicado parámetros jurídicos diferentes a los que en realidad sí eran aplicables, ni tampoco esgrime argumentación alternativa encaminada a hacer evidente alguna forma distinta en que la Comisión de Quejas debió proceder ante la solicitud de dictar medidas cautelares.

No obstante, contrario a lo afirmado por el quejoso, se estima que el acuerdo que impugna sí encuentra la fundamentación y motivación debida para el dictado de las medidas cautelares que decretó.

En la especie, del contenido del acuerdo que se controvierte, puede verse que, después de analizar lo señalado por la Sala Superior del TEPJF en materia de medidas cautelares, la responsable tomó en cuenta los elementos contenidos en el acta circunstanciada número UTJCE/QD/CIRC-078/2021, de donde se desprendía la existencia material de diversos espectaculares correspondientes a la portada de la revista “Fusión Política”, colocados en estructuras metálicas ubicadas en el municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, con la leyenda:

“Entrevista con TORIBIO LÓPEZ SÁNCHEZ, 2021, año de cambio, transformación y esperanza para Xoxocotlán NO. 6. FEB 2021”.

Posterior a ello, hizo referencia a la tesis 37/2010, referente a la propaganda electoral, e igualmente citó la normativa aplicable en la ley de instituciones, destacándose que el acuerdo puntualiza que en los periodos de precampaña, en el marco de la contienda interna los precandidatos difunden a través de escritos, publicaciones, imágenes, proyecciones, expresiones, u otros, el propósito de sus propuestas políticas.

Asimismo, el acuerdo controvertido señala que el artículo 159

de la ley de instituciones conceptualiza la propaganda de precampaña¹².

Por esto, bajo la apariencia del buen derecho, señaló que se trataba de propaganda en favor de la difusión de la imagen y nombre del sujeto denunciado, Toribio López Sánchez.

Para sustentar lo anterior, refirió que la Sala Superior ha determinado que, para acreditar un acto anticipado de campaña se requieren tres elementos: elemento personal, temporal y subjetivo.

En este sentido, cautelarmente advirtió que los mismos se encontraban colmados, precisando que, con relación al elemento subjetivo, si bien no tenía un llamado expreso al voto, existía un equivalente funcional porque de cara al proceso electoral se estaba beneficiando al exponer su nombre e imagen ante la ciudadanía, lo cual incidía sobre el principio de equidad en la contienda.

Así las cosas, consideró procedentes las medidas cautelares relativas a que la revista “Fusión Política” se abstuviera de promover y difundir la imagen del ciudadano referido, a través de los distintos espectaculares con los que dio cuenta en el acta circunstanciada número UTJCE/QD/CIRC-078/2021, y cuyas imágenes se encuentran plasmadas dentro del acuerdo que se impugna.

Para ello, ordenó el retiro inmediato de los espectaculares, así como la cancelación de la distribución de la edición de la revista en donde se promueve la imagen y nombre de Toribio López Sánchez.

En esta línea de ideas, se estima apegada a derecho la determinación de la Comisión de Quejas, pues debe considerarse que, dado el carácter cautelar de este tipo de medidas en materia electoral, se requieren acciones inmediatas y eficaces que permitan

¹² “(...) Se entenderá por propaganda de precampaña al conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo de precampaña difunden los precandidatos con el propósito de dar a conocer sus propuestas y obtener la candidatura a un cargo de elección popular.

a la autoridad administrativa valorar los elementos que se encuentran en el expediente, y así determinar, preliminarmente, si interrumpir o mantener la difusión de propaganda.

En este sentido, la Comisión de Quejas valoró la existencia material de distintos espectaculares ubicados en un área geográfica determinada, **y con base en la apariencia del buen derecho**, estimó que los mismos podían constituir un beneficio para el ciudadano que aparece en ellas, todo ello de cara a una eventual candidatura.

Para lo anterior, como ya se dijo, preliminarmente **advirtió que los elementos personal, temporal y subjetivo**, que actualizan la figura de actos anticipados de campaña, **podían ser advertidos del análisis contextual del caso**, porque en dichos espectaculares se apreciaba inequívocamente el nombre del denunciado; aunado a que el proceso electoral inició el pasado uno de diciembre, y los mismos mostraban su nombre e imagen en las avenidas y calles más transitadas de Santa Cruz Xoxocotlán. Entonces, podía advertirse la intención de captar la atención positiva de la ciudadanía.

En el acuerdo impugnado se advierte que estos elementos los desprendió del contenido de la ejecutoria con la clave SUP-JRC-228/2016, del TEPJF, así como de la jurisprudencia 4/2018, de rubro “ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)”, lo cual hace concluir que el acto contó con **fundamentación** jurídica.

Con esto, puede advertirse que la determinación que se impugna, no dejó de lado el principio constitucional subyacente de **equidad en la contienda**, el cual, pretendía ser defendido, pues podía verse afectado si en el caso permanecía la difusión de los espectaculares que difundían el nombre e imagen del ciudadano

antes referido, valorando que su permanencia podría acarrearle una ventaja dentro del proceso electoral en curso.

De ahí que se estime satisfecha la existencia de una causa justificante de la medida cautelar, hasta en tanto sea dictada la resolución de fondo, pues debe razonarse que existe una relación entre el tiempo que transcurre dentro del proceso electoral en que no se resuelve el fondo del procedimiento incoado, y el tiempo que perdura la promoción del ciudadano, pues ello permite el mayor posicionamiento de su imagen, esto, en detrimento de la equidad antes referida.

Al caso, conviene tener presente la tesis XXIV/2015, de rubro “MEDIDAS CAUTELARES. CUANDO SE DENUNCIE PROPAGANDA EN MEDIOS DIVERSOS A RADIO Y TELEVISIÓN, BASTA QUE EXISTAN INDICIOS SUFICIENTES DE SU DIFUSIÓN, PARA QUE LA AUTORIDAD COMPETENTE PUEDA DECIDIR, DE MANERA PRELIMINAR, SI SE AJUSTAN O NO A LA NORMATIVA APLICABLE”, la cual contempla que, tratándose de publicidad o propaganda que se considere ilegal, como la contemplada en bardas, espectaculares o vehículos, entre otros, para efecto de resolver respecto de la propuesta de medidas cautelares, bastará que se demuestre o existan indicios suficientes de su difusión, que si a partir del análisis del contenido de la publicidad, existen elementos que permitan a la autoridad administrativa electoral determinar su ilegalidad a través de un estudio bajo la apariencia del buen derecho, ello es suficiente para proponer la suspensión o retiro de la misma.

Entonces, en el caso que se conoce debe estimarse como **adecuado** que la autoridad responsable, con base en el contenido del acta circunstanciada que verificó la existencia material de los espectaculares que promocionan al sujeto denunciado, haya determinado cautelarmente su retiro, cuestión que permite afirmar que el acto estaba **debidamente motivado**.

Máxime que, como se expuso con antelación, resulta

necesario dictar medidas cautelares en un procedimiento especial sancionador, con la finalidad de garantizar la existencia y el restablecimiento del derecho probablemente afectado, así como **evitar daños irreparables a los principios rectores de la materia electoral** o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución General o la legislación electoral aplicable.

La instrumentación de estas medidas debe asegurar el cese provisional de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción para que, cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral, y el restablecimiento del orden jurídico presuntamente trasgredido.

En ese sentido, una medida cautelar eficaz es aquella que inhibe, de forma temporal y transitoria, la continuación de la conducta infractora en su integralidad, sin imponer al sujeto obligado cargas excesivas o de imposible cumplimiento, y no aquella que limite o seccione sus efectos a hechos en lo individual y que, desde un análisis preliminar, deje abierta la posibilidad de que persista la transgresión a la norma.

En consecuencia, la autoridad competente puede ordenar el retiro de toda la propaganda relacionada con la denunciada, sin precisar su cantidad o ubicación, si esa medida no es desproporcionada ni excesiva para el denunciado.

Criterio que fue adoptado por la Sala Superior del TEPJF en la tesis XXII/2019, de rubro: **MEDIDAS CAUTELARES. PARA INHIBIR LA CONDUCTA INFRACTORA EN SU INTEGRALIDAD LA AUTORIDAD PUEDE ORDENAR EL RETIRO DE TODA LA PUBLICIDAD RELACIONADA, SI ELLO NO GENERA CARGAS EXCESIVAS.**

En tal contexto, es evidente que la medida cautelar no generó una carga excesiva al actor, pues como él mismo manifiesta en su propia demanda, la carga le fue impuesta a la persona moral denominada “revista Fusión Política”.

En esta tesitura, a la luz del agravio planteado por el promovente, no puede considerarse que el acuerdo impugnado haya inobservado el principio de legalidad, por una indebida fundamentación y motivación, máxime que, tal como se mencionó, el actor no expresa argumento alguno del porqué el marco jurídico que citó la comisión de quejas era inaplicable.

Ahora bien, con relación a lo manifestado por el impugnante, en el sentido de que las medidas cautelares decretadas, tienden a censurar la libertad de expresión y el ejercicio periodístico de la revista en mención, debe señalarse que tal alegación no trasciende a su pretensión y, en consecuencia, deviene **infundado**.

Ello, porque además de que el planteamiento es genérico, debe decirse que, en la especie, preliminarmente se puede advertir que el ciudadano Toribio López Sánchez puede ser candidato a un puesto de elección popular a disputarse en el proceso electoral en curso.

Sobre todo, pues para este Tribunal es un hecho notorio, en términos del artículo 15, numeral 1 de la Ley de Medios Local, que mediante sentencia dictada por este propio órgano jurisdiccional, el pasado doce de febrero, en el expediente PES/09/2021, se acreditó que el actor, ha sido registrado como precandidato a primer concejal al Ayuntamiento de Santa Cruz Xoxocotlán, Oaxaca, por el partido Movimiento Regeneración Nacional (MORENA).¹³

Entonces, el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión, puede ser regulado en el marco del proceso electoral que se encuentra transcurriendo, a fin de preservar la equidad en la contienda, pues de no admitirse la medida adoptada por la Comisión de Quejas, podría existir un daño a dicho principio.

Aunado a lo anterior, debe destacarse que, respecto de la Revista “Fusión Política”, en el contexto de un proceso electoral, el ejercicio de sus derechos no es absoluto, porque se vuelven objeto

¹³ Situación que se cita como hecho notorio, en términos del artículo 15, numeral 1 de la Ley de Medios Local.

de reglamentación; máxime que de conformidad con el artículo 303, fracción III, de la ley de instituciones, dicho ente es sujeto de responsabilidad por infracciones a la normativa electoral.

Debe recalcar que tal determinación **no prejuzga sobre el fondo del procedimiento**, ya que las resoluciones dictadas en ambas sedes procesales responden a parámetros diferentes, pues en este último, además de la conducta y su veracidad, se analiza la acreditación de la infracción, la responsabilidad de los sujetos denunciados y la sanción correspondiente.

No pasa desapercibido que en su escrito de demanda, el promovente cita la tesis XII/2019, de rubro “CENSURA PREVIA. EXISTE CUANDO LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA SUJETA, DE MANERA ANTICIPADA, LAS EXPRESIONES QUE SE HACEN EN LA PROPAGANDA POLÍTICA, A UNA RESTRICCIÓN DISTINTA A LAS PREVISTAS EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL”, sin embargo, la misma no resulta aplicable al caso que se conoce, en razón de que la resolución impugnada no puede ser entendida como censura previa, porque los espectaculares cuyo retiro fue ordenado, ya habían sido colocados, y la distribución de la revista había comenzado, de ahí que la medida cautelar hubiese recaído sobre su retiro y cancelación en la distribución.

Esto último hace considerar que ya se habían hecho públicos, de manera que los competidores políticos y la ciudadanía en general había tenido acceso a ellos, lo cual despoja de contenido la denuncia de censura previa aducida, ya que puede considerarse que la misma trae consigo excluir, en forma previa, expresiones que se profieran en el marco del debate político.

En esta tesitura, el actuar de la Comisión de Quejas no fue oficioso o unilateral, sino con base en la denuncia que se realizó, actuando con fundamento en las atribuciones que le confiere la normativa electoral, de manera que su proceder no puede ser considerado de censura previa, en todo caso, tiene a naturaleza de medida cautelar, en término de lo expuesto en el cuerpo de la

presente resolución.

De ahí lo **infundado** del agravio hecho valer.

Por otra parte, cabe referir que la Sala Superior¹⁴ ha considerado que al expresar cada concepto de agravio, se deben exponer argumentos pertinentes para demostrar la ilegalidad del acto reclamado. Si ello se incumple, los planteamientos serán **inoperantes**¹⁵, lo cual ocurre principalmente cuando:

- Se dejan de controvertir, en sus puntos esenciales, las consideraciones del acto o resolución impugnada.
- Se aduzcan argumentos genéricos o imprecisos, de tal forma que no se pueda advertir la causa de pedir.
- Los conceptos de agravio se limitan a repetir casi textualmente los expresados en el medio de impugnación de origen, cuando con la repetición o abundamiento en modo alguno se combatan frontalmente las consideraciones de la sentencia impugnada.
- Si del estudio se llega a la conclusión de que un agravio es fundado, pero de ese mismo estudio claramente se desprende que por diversas razones ese mismo concepto resulta inepto para resolver el asunto favorablemente a los intereses de la parte actora, dicho concepto, aunque fundado, debe declararse inoperante.

En los mencionados supuestos, la consecuencia directa de la inoperancia es que las consideraciones expuestas por la autoridad responsable aún rijan el sentido de la sentencia controvertida, porque los conceptos de agravio **carecerían de eficacia alguna para revocar o modificar la resolución impugnada**, y sería una

¹⁴ Véase SUP-JDC-1629/2020.

¹⁵ También puede verse la tesis jurisprudencial 2a./J. 188/2009, de rubro “AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS EN LOS QUE SE PRODUCE UN IMPEDIMENTO TÉCNICO QUE IMPOSIBILITA EL EXAMEN DEL PLANTEAMIENTO QUE CONTIENEN.”, con número de registro 166031.

reformulación idéntica de la causa de pedir.

Importa destacar que la carga impuesta en modo alguno se puede ver solamente como una exigencia, sino como un deber de que los argumentos constituyan una secuela lógica, concatenada y coherente para controvertir, de forma frontal, eficaz y real, los argumentos de la resolución controvertida.

En estos términos, la inoperancia de los agravios relacionado con todas aquellas manifestaciones que sustentan el actuar de la revista con base en su labor periodística, libertad de expresión, prensa e información, resultan **inoperantes** porque los mismos son propios de un **estudio de fondo** de la controversia, y en este sentido, resultan ineficaces para combatir la medida cautelar decretada por la Comisión de Quejas.

En efecto, como puede advertirse del contenido de la demanda, el promovente aduce que lo ocurrido en el caso de la revista, es un reportaje producto de la genuina labor periodística, desarrollada a través de preguntas del periodista y seguido de respuestas espontáneas del entrevistado; en estos términos, la revista actúa en ejercicio de su libertad editorial, definiendo entrevistas y reportajes de interés público.

Por lo anterior, desde su óptica, la entrevista no evidencia promoción personalizada ni actos anticipados de campaña, porque la misma fue realizada en ejercicio de las libertades de expresión, información y prensa, porque la misma toca diversidad de opiniones y artículos de interés público.

Añadiendo que únicamente participó en la entrevista a la que fue invitado y se generó con fines informativos.

Como puede advertirse, tales planteamientos van encaminados a defender el contenido mismo de la revista, al amparo de libertades civiles, pero no atacan de manera frontal la medida decretada por la Comisión de Quejas, consistente en el retiro de los espectaculares que promocionan el nombre e imagen

de Toribio López Sánchez y cancelar su circulación, ni tampoco arguyen algún razonamiento que evidencie la afectación a estas libertades con la medida antes referidas.

En esos términos, debe estimarse que las alegaciones que realiza son en cuanto al fondo de la controversia del Procedimiento Especial Sancionador instruido, relacionado con actos anticipados de campaña, y que, llegado el momento, determinará si el ciudadano referido previamente y la Revista “Fusión Política” incurrieron en alguna infracción a la normativa electoral.

Por esto, al ser propios del fondo de la controversia, no puede recaer algún pronunciamiento relacionado con ellos, porque no controvierten los puntos torales que llevaron a concluir procedente la adopción de medidas cautelares, y bajo tal parámetro, resultan **inoperantes** para demostrar la ilegalidad del acuerdo impugnado.

Por lo anterior, al resultar el agravio hecho valer, **infundado, por una parte, e inoperante por otra**, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 59, numeral 1, de la Ley de Medios Local, lo procedente es **confirmar el acuerdo impugnado**.

VII. NOTIFICACIÓN.

Notifíquese personalmente a Toribio López Sánchez y mediante oficio a la autoridad responsable, lo anterior, de conformidad con lo establecido en los artículos 26, 27 y 29, de la Ley de Medios Local.

Por lo anteriormente expuesto, fundado y motivado, se

RESUELVE

Único. Se **confirma** el acuerdo impugnado, en términos de lo expuesto en la presente sentencia.

Notifíquese en los términos precisados.



En su oportunidad, remítase el expediente al archivo de este órgano jurisdiccional, como asunto total y definitivamente concluido.

Así por unanimidad de votos, resuelven y firman la y los integrantes del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, Magistrada **Maestra Elizabeth Bautista Velasco** presidenta, Magistrado **Maestro Raymundo Wilfrido López Vásquez**, y el Licenciado **Miguel Ángel Ortega Martínez**, Secretario General en funciones de Magistrado provisional, quienes actúan ante la Licenciada **Ledis Ivonne Ramos Méndez**, Coordinadora de Ponencia en funciones de Secretaria General, que autoriza y da fe en términos de lo dispuesto por el acuerdo general 01/2021 del índice de este Tribunal.