

**Diplomado**  
**en Procedimiento Especial Sancionador**  
**y Derechos Humanos.**  
**2ª edición**

**Medidas Cautelares**  
**en el Procedimiento Especial Sancionador**

**1. Naturaleza del procedimiento especial sancionador en México. Su origen y evolución**

**2. Las medidas cautelares. Tipos y finalidades en diversos ámbitos del derecho**

**3. Las medidas cautelares en materia electoral forman parte de la tutela preventiva**

**4. Elementos que deben analizarse para declarar procedentes las medidas cautelares en el PES. La apariencia del buen derecho (fumus bonis iuris) y el peligro en la demora en el dictado de la resolución definitiva (periculum in mora)**

**5. Criterios sustentados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en materia de medidas cautelares**

# 1. Naturaleza del procedimiento especial sancionador en México. Su origen y evolución

La doctora María del Carmen Alanis Figueroa menciona que **el procedimiento especial sancionador es precautorio**, en atención a la naturaleza de las conductas infractoras de las normas electorales ya que **su principal característica consiste en evitar, mediante medidas cautelares** -que se dictan antes de que se pronuncie la resolución definitiva- **que dichas conductas** sean susceptibles de producir **efectos que generen un daño irreparable** en el proceso electoral, **la vulneración de los principios rectores** de los procesos electorales **o la afectación de los bienes jurídicos** protegidos por las normas.

Alanis Figueroa 2015, 32-33 y 44-53

El origen de este tipo de procedimiento se encuentra en la **sentencia** dictada por la **Sala Superior** del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente **SUP-RAP-17/2006** –en el contexto del proceso electoral 2005-2006- para resolver la impugnación de la Coalición “Por el Bien de Todos” enderezada en contra de una resolución del entonces Instituto Federal Electoral, que había denegado su petición en el sentido de que el Consejo General de dicho Instituto procediera a investigar y resolver, con base en un acuerdo que dictase al respecto, las violaciones a las normas electorales en que -a juicio de la recurrente- había incurrido la diversa Coalición “Alianza por México” al difundir diversos promocionales en radio, televisión e internet que –también según la apelante - afectaban a su candidato y al proceso electoral en desarrollo.

En la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-17/2006, el órgano jurisdiccional consideró que el hecho de que la ley no regulara un procedimiento sumario preventivo, mediante el cual se pudiera estudiar y sancionar, en su caso, conductas contrarias al orden jurídico, no debía entenderse como un obstáculo para que el Instituto Federal Electoral lo construyese, ya que debían atenderse de manera prioritaria los principios rectores de la materia electoral.

La Sala Superior estimó que el Consejo General contaba con competencia para conocer y resolver acerca de la solicitud de la Coalición “Por el Bien de Todos”, pero no mediante el procedimiento sancionador establecido en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) –vigente en esa época- **sino mediante la creación** –por parte de la referida autoridad- **de un procedimiento idóneo, eficaz, completo y exhaustivo, diferente** al regulado en el citado artículo 270 del COFIPE **-aunque análogo-**, en el que debían cumplirse las formalidades esenciales del procedimiento, de tal forma que pudieren prevenirse las conductas ilícitas y restaurarse, de ser necesario, el orden jurídico afectado.

Fundamentación

Para fundamentar la implementación del procedimiento análogo, la Sala Superior se basó en el artículo 2, párrafo primero, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) y 3, párrafos primero y segundo del COFIPE, concordados con el artículo 14, párrafo final, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).



El órgano jurisdiccional reiteró el referido criterio en los fallos pronunciados en los expedientes SUP-RAP-34/2006 y su acumulado, así como en el expediente SUP-JRC-202/2007, lo que le permitió sustentar la Jurisprudencia 12/2007.

En la jurisprudencia se señaló que las autoridades administrativas tienen facultades para vigilar que los actos de los partidos políticos, de las coaliciones, de sus candidatos y simpatizantes se realicen conforme a la ley, así como para reorientar dichos actos -cuando estos resulten violatorios del orden jurídico- mediante el despliegue de sus atribuciones correctivas e inhibitorias y no únicamente de las sancionadoras o anulatorias.

En la Jurisprudencia 2/2008 (histórica y no vigente), la Sala Superior del TEPJF consideró que el procedimiento especializado tenía carácter preventivo y provisional, ya que su finalidad consistía en evitar que las conductas violatorias de la normatividad electoral –por ejemplo, la difusión de propaganda denostativa o los actos anticipados de precampaña o campaña- generaran efectos perniciosos e irreparables.

Dicho objetivo debía alcanzarse a través de medidas que permitiesen lograr la paralización, suspensión o cesación de los actos denunciados por estimarlos probablemente ilícitos.

Jacobo Molina consideró que **la diferencia** más importante entre el **procedimiento especializado de urgente resolución y el procedimiento tradicional** que se regulaba en el artículo 270, del entonces COFIPE, consistía en que **el procedimiento** mencionado en primer término tenía un **objeto preventivo e inhibitor** (a través de la suspensión de los actos ilícitos, que podía ordenarse a partir de un estudio provisional de las pruebas existentes en el expediente), en tanto que **el procedimiento tradicional tenía un carácter coercitivo y sancionador.**

Jacobo Molina 2014, 244

Con base en las características señaladas, Jacobo Molina precisó que **el resultado** del procedimiento especializado **no tenía carácter vinculante** para las autoridades electorales (administrativa o jurisdiccional), **en la resolución del procedimiento administrativo sancionador** y, desde luego, no se pretendía que sustituyera al tradicional.

Jacobo Molina 2014, 244

Zavala Arredondo señala que la Sala Superior **distinguió** entre el procedimiento especializado de urgente resolución y el procedimiento administrativo sancionador, precisando que entre ambos tipos de procedimientos **se generaba una total incomunicación**, dada la naturaleza, la estructura y los objetivos de cada uno de ellos.

Zavala 2011, 380-381

Zavala menciona que la Sala Superior consideró que la valoración de las pruebas en el procedimiento especializado carecía de fuerza para obligar a la autoridad administrativa o al tribunal electoral en un procedimiento distinto, como es el procedimiento sancionador, agregando que si se estimara lo contrario ello dejaría sin materia al procedimiento sancionador cuyo propósito fundamental es sancionador o represivo.

Zavala 2011, 380-381

En conclusión, precisó Zavala, el órgano jurisdiccional estimó que la valoración de las pruebas en el procedimiento especializado no podía ser estimada como el elemento determinante para el dictado del fallo en el procedimiento sancionador, sino únicamente para decidir si procedía o no ordenar que se suspendieran las conductas irregulares denunciadas.

Zavala 2011, 380-381

El criterio de la Sala Superior a que aludió Zavala Arredondo se asentó posteriormente en la Jurisprudencia 26/2014.

La **reforma constitucional y legal** en materia electoral del año **2007-2008**, mediante la cual se creó **el procedimiento especial sancionador**.

En la Exposición de Motivos de la Iniciativa con Proyecto de Decreto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2008, se señaló que el referido ordenamiento **había carecido**, desde su promulgación y publicación en 1990, **de normas que permitiesen regular adecuadamente los procedimientos para imponer sanciones** a los sujetos que incurriesen en **conductas prohibidas** en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el propio Código. Que esa carencia **se había superado** –parcialmente- por el **Tribunal Electoral** mediante la creación de **tesis y jurisprudencias**, así como por **el Consejo General** del entonces Instituto Federal Electoral, a través de **reglamentos** administrativos.



En la Exposición de Motivos **se señaló que resultaba necesaria la creación de sanciones** que pudiesen ser aplicadas a los partidos políticos **cuando hubiesen difundido propaganda electoral –en radio y televisión- contraria a la Constitución y a la ley.** Así, **se propuso incorporar** en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, **las reglas aplicables al procedimiento especial sancionador que el Tribunal Electoral** “... se vio obligado a crear, por resolución de su Sala Superior, ante la notoria deficiencia del Código vigente y vista la incapacidad que provocó al Consejo General del IFE, ante los hechos ocurridos en materia de propaganda negativa durante la campaña presidencial de 2006.”

Atendiendo a la Exposición de Motivos de la referida Iniciativa, **el legislador aprobó la expedición** del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales **de 2008** (que abrogó al Código de 1990), **creando el procedimiento especial sancionador.**

Ferrer Silva señala en su ensayo denominado: *“Pasado, presente y futuro del procedimiento especial sancionador”*\* que uno de los aspectos relevantes de dicha reforma consistió en la nueva configuración del modelo de comunicación política y de acceso y distribución de los tiempos del estado en radio y televisión.

Menciona, asimismo, que **las normas** reguladoras del procedimiento especial sancionador pusieron especial énfasis en su carácter **sumario, depurador y sancionador** de conductas ilícitas en materia electoral.

Disponible en:

<https://www.te.gob.mx/publicaciones/content/pasado-presente-y-futuro-del-procedimiento-especial-sancionador>

En cuanto a la **competencia para conocer y resolver** acerca de dicho procedimiento, refiere que **el legislador decidió otorgársela al entonces Instituto Federal Electoral**, en tanto que **las atribuciones para el conocimiento y resolución de las impugnaciones** - enderezadas en contra de las resoluciones del Instituto en dicho procedimiento- **le fueron otorgadas al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

Respecto a estas cuestiones, Ferrer Silva **señala que en la reforma se atendió**, entre otros aspectos, **a un criterio de la Sala Superior** y se le atribuyeron **facultades** al Instituto Federal Electoral **para conocer y resolver**, a través de este tipo de procedimiento, **las quejas y denuncias** presentadas **con motivo de violaciones en materia electoral** y para **dictar medidas cautelares.**

Por su parte, la **Sala Superior** del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció en las **Jurisprudencias 8/2013, 11/2013 y 14/2013** que este tipo de procedimiento **es de carácter sumario**, por la brevedad del trámite y resolución que lo caracteriza y por la necesidad de que se defina **con la mayor celeridad posible** la licitud o ilicitud **de las conductas** objeto de queja.

La reforma constitucional y legal en materia electoral del año 2014

Ferrer manifiesta que en la reforma del año 2014 se introdujeron diversas modificaciones al procedimiento especial sancionador, entre las que señala la que tiene relación con la distribución de competencias.

Por lo que se refiere a las **medidas cautelares**, Ferrer manifiesta que el legislador **decidió otorgarle facultades al Instituto Nacional Electoral para conocer y resolver acerca de las solicitudes respectivas**, en tanto que **para la impugnación de las resoluciones** del Instituto recaídas a dichas solicitudes **decidió otorgarle competencia a la Sala Superior del Tribunal Electoral para conocerlas y resolverlas**, y no así a la Sala Regional Especializada.

## **2. Las medidas cautelares**

### **Tipos y finalidades**

### **en diversos ámbitos del derecho**

En la presentación del número 27 de los Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral intitulado “Medidas cautelares en el derecho procesal electoral” se menciona que Osvaldo Alfredo Gozaíni -autor de dicha obra- ofrece un panorama general acerca de dichas medidas, sus tipos y los usos que se hace de ellas, no únicamente en el derecho electoral, sino también en los campos del derecho penal y del derecho civil.

Se precisa, asimismo, que las medidas cautelares constituyen un recurso de apoyo durante el proceso, dado el tiempo que se requiere para la presentación y el estudio de las pruebas, así como para el pronunciamiento de la resolución.

Gozaíni 2014, 9-12

Gozaíni refiere que las **medidas cautelares** se crearon como “...una herramienta para disminuir la presión de los jueces al emitir un dictamen y evitar que su posible demora afectara directamente el ejercicio o la protección de los derechos del demandante.”

Este tipo de medidas se utilizan para **evitar la producción de los efectos de una conducta que se considera como probablemente ilícita o para suspender dichos efectos si ya se han generado**; al respecto, el autor citado precisa que este objetivo se logra a través de “...embargos preventivos: la anticipación, el secuestro del objeto de la demanda, el establecimiento de interventores, la protección de cosas o personas y la aceleración de la sentencia con el principio de urgencia.”

Gozaíni 2014,9



La **función precautoria** de los **procesos cautelares** y sus objetivos

Gozaíni sostiene que **el carácter sumario** del procedimiento especial sancionador hace del mismo **un proceso cautelar**, cuya función precautoria **tiene un alcance sustancial**, con efectos **que pueden trascender** al proceso electoral. En cuanto a sus **objetivos**, afirma "...se pueden dividir en **instrumental y final**. El primero busca resolver la finalidad del proceso y su objetivo de paz social; el segundo pretende garantizar los resultados prácticos de la sentencia."

Gozaíni 2014,9

En cuanto a **los presupuestos** para que proceda una solicitud de medidas cautelares, el citado autor menciona que deben satisfacerse dos condiciones: **la verosimilitud del derecho**, es decir, **la apariencia de la razón suficiente**, y la invocación del **peligro en la demora en el dictado de la resolución final o periculum in mora**, por **la posible afectación irreparable** que pudiera concretarse durante el desarrollo del proceso, misma que acarrearía, además, que la sentencia final quedase sin efectos.

Por otra parte, precisa que **para evitar el abuso** en el ejercicio del derecho cautelar **existe la figura de la contracautela o bilateralidad**, que tendría la **función de reaseguro** de la persona afectada, sumándose a los daños y perjuicios que pudieran decretarse.

**Diferentes especies de medidas cautelares. Características y finalidades:**

<b>Especies</b>	<b>Finalidades</b>
La tutela inhibitoria	Mediante este tipo de medida se pretende evitar que un daño se produzca, continúe o se reitere. implica la evolución de la reparación <i>ex post facto</i> a la prevención anticipada, lo que conlleva un importante cambio normativo. Refiere que en tanto que en un principio se castigó al autor del ilícito, actualmente se atiende a la situación de la víctima. Así, agrega, el derecho a la indemnización, que constituía un valor equivalente a la ponderación del daño, se transforma en un derecho crediticio, cuya finalidad estriba en garantizar al derecho en sí mismo.

<b>Especies</b>	<b>Finalidades</b>
La tutela judicial efectiva. El amparo como medida cautelar	Esta clase de tutela ha quedado garantizada a partir de la reforma a los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial de la Federación de 6 de junio de 2011), así como por la expedición de la nueva Ley Reglamentaria de dichos preceptos (Diario Oficial de la Federación de 2 de abril de 2013).

<b>Especies</b>	<b>Finalidades</b>
La tutela judicial efectiva. El amparo como medida cautelar	En esta ley reglamentaria se regulaba -hasta antes de la reforma- un proceso judicial protector de garantías constitucionales, en tanto que actualmente se orienta hacia el derecho a la tutela judicial efectiva, lo cual permite ubicarlo en el ámbito de los procesos urgentes. Al respecto, cita el artículo 4 de la mencionada ley reglamentaria, que establece lo siguiente:

Gozaíni 2014, 31-32

Especies	Finalidades
La tutela judicial efectiva. El amparo como medida cautelar	“De manera excepcional, y sólo cuando exista urgencia atendiendo al interés social o al orden público, las Cámaras del Congreso de la Unión, a través de sus presidentes, o el Ejecutivo Federal, por conducto de su Consejero Jurídico, podrán solicitar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que un juicio de amparo, incluidos los recursos o procedimientos derivados de éste, se substancien y resuelvan de manera prioritaria, sin modificar de ningún modo los plazos previstos en la ley.”

<b>Especies</b>	<b>Finalidades</b>
La tutela diferenciada	Aldo Zela sostiene que "...la tutela diferenciada es: 'Un derecho de los justiciables hacia el Estado. En un primer momento es un derecho hacia los legisladores, de modo que adopten y prevean mecanismos legales adecuados para brindar una tutela efectiva. Esto implica que el legislador debe establecer una tutela eficaz particular que le sea inherente a cada tipo de derecho, la oportunidad en que deba actuarse dicha tutela y el contenido de la misma. Asimismo, también debe establecer las técnicas de aceleración del proceso que sean adecuadas para cada caso...'"

Especies	Finalidades
La tutela preventiva	Peyrano "...define la acción preventiva como aquella 'que persigue evitar el acaecimiento, repetición, agravación o persistencia de daños potencialmente posibles, conforme al orden normal y corriente de las cosas, a partir de una situación fáctica existente; existiere o no algún vínculo jurídico preexistente con el legitimado pasivo de ella. De tener éxito, se traducirá, por lo general, en una orden de hacer o de no hacer que busque revertir o modificar la situación fáctica que genera el riesgo de daño (o de persistencia o repetición) que justifica su promoción..."



Especies	Finalidades
La tutela anticipatoria	Mediante este tipo de tutela lo que se anticipa es el resultado de fondo, total o parcialmente. Menciona que el debate acerca de su configuración es áspero, ya que existen voces que consideran que es una manifestación de autoritarismo judicial o de prejuizgamiento inconstitucional, sin advertir que la legislación procesal cuenta con numerosas posibilidades de anticipar la tutela, sin violentar garantías ni principios del proceso.

Gozaíni 2014,38-40

Especies	Finalidades
La tutela anticipatoria	<p>Agrega que la tutela anticipatoria requiere más que la apariencia de veracidad en el derecho, ya que exige la proximidad a la certeza. Señala que no se podría anticipar el resultado con la sola posibilidad que deriva del presupuesto cautelar, pero que es posible cuando al sumarse las probabilidades aumenta la certidumbre. Después, sigue diciendo el autor, debe analizarse el riesgo que conlleva el no llegar a una determinación de inmediato, por el peligro de que la resolución final sea inútil o de que se vea frustrado el derecho del solicitante de la medida cautelar.</p>

Las **medidas cautelares** en el procedimiento administrativo.

Pons menciona que los estudios realizados sobre las **medidas provisionales** en el **procedimiento administrativo** de su país han sido escasos y casi inexistentes en el **procedimiento administrativo sancionador**. El autor señala que **la excepción** consiste en los múltiples trabajos publicados acerca de **la suspensión provisional** de los funcionarios públicos. También hace notar que esta escasez de trabajos sobre las **medidas provisionales** es más evidente si se contrasta con el gran número de estudios de carácter general o particular, relativos al Derecho administrativo sancionador sustantivo.

Pons 2001, 12-13

El autor citado menciona que **entre la realización de una falta administrativa y el dictado de la resolución** que pone fin al procedimiento sancionador **puede transcurrir un tiempo considerable**, durante el cual **pueden prolongarse los efectos perniciosos** de dicha conducta **o generarse otras conductas**, también de carácter ilícito. El citado autor precisa que **esos efectos pueden producir perjuicios al interés general o a los bienes, derechos e intereses de los gobernados.**

Pons 2001, 11

Refiere que en el sistema jurídico español se ha establecido **un conjunto de medidas** que tienen como propósito **tutelar de manera provisional** dichos intereses, citando al respecto la **sentencia del Tribunal Supremo** de 3 de febrero de 1997 la cual “recuerda que ‘en Sentencias de 26 mayo 1989 y de 4 febrero 1991, el Tribunal Supremo ha declarado que **la actividad cautelar de la Administración** en los expedientes sancionadores pretende únicamente **evitar** que el ilícito **se produzca** o que, **producido, prolongue sus efectos** o que el mismo **se pueda reiterar...**’”

Estas medidas, agrega, **pueden aplicarse** desde el momento en que se inicia el procedimiento sancionador o hasta antes de que se pronuncie la resolución final. Cánovas **señala que entre la comisión de la falta y el pronunciamiento de la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador puede transcurrir un tiempo considerable**, mismo que en el **sistema español** puede extenderse como máximo **durante seis meses o un tiempo más dilatado**, si existe **una ley** que así lo establezca.

Ese tiempo puede ser más breve en el caso de los procedimientos simplificados o abreviados, existiendo la posibilidad de que se puedan autorizar medidas provisionales antes del inicio del procedimiento sancionador y con posterioridad a la resolución del mismo, si dicha determinación no puso fin a la vía administrativa, dada la carencia de fuerza ejecutiva de dicho fallo.

Esas **medidas provisionales**, precisa el autor, **se adoptan** por regla general **antes de que se pronuncie la resolución sancionadora**, esto es, **cuando** “...la garantía procedimental preceptiva para el ejercicio de la potestad sancionadora no ha culminado.”

Pons 2001, 11-12

Así, señala el autor, puede darse el caso de que **no se haya otorgado la garantía de audiencia** al presunto responsable **o que no se hayan aportado y desahogado pruebas**. Esto significa que **la presunción de inocencia aún permanece intacta** y, sin embargo, **se autorizan medidas** que pueden provocar **un considerable efecto negativo en la persona** a la que se le considera **presunta infractora**, ya sea en “el ejercicio de sus derechos, en su patrimonio, en su capacidad económica, en su reconocimiento social, en su desarrollo profesional, en sus actividades cotidianas o incluso en su integridad personal.” Esas consecuencias también pueden afectar a terceros interesados, apunta el propio autor.



Pons Cánovas refiere que en la Exposición de Motivos de la Ley del Parlamento Vasco 2/1998 sobre la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas, “...llega a afirmarse que **‘las medidas cautelares se oponen a la presunción de inocencia** además de limitar otros derechos del ciudadano, **y por eso requieren de un fuerte fundamento relativo a la protección de valores y derechos constitucionales y de unas garantías procedimentales que aseguren la defensa del imputado’**”.

Pons 2001, 12

El autor señala que **las medidas provisionales** solamente estarán apegadas a derecho “...si se adoptan cumpliendo **los requisitos y garantías de legalidad, tipicidad, elementos de juicio suficientes, fines y proporcionalidad**, así como a los elementos **reglados** del acuerdo de adopción.”

Pons 2001, 12

Aljovín precisa que el pronunciamiento de **medidas cautelares** por parte de la Comisión de Quejas y Denuncias del entonces Instituto Federal Electoral **no prejuzgaba** -de acuerdo con el diseño legal del procedimiento especial sancionador- **acerca del fondo del asunto** “lo cual exonera a la Comisión de la perpetración de un daño o menoscabo en la esfera jurídica de los sujetos susceptibles de sanción en materia electoral.”

Aljovín 2012, 90

El diseño legal a que se refirió Aljovín eran las normas establecidas en el COFIPE (actualmente abrogado), pero su opinión sigue siendo correcta a la luz de la actual Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), que conservó dicho diseño legal por lo que se refiere al dictado de las medidas cautelares.

Las **medidas cautelares** pueden dictarse tanto por **el Consejo General** como por **la Comisión de Quejas y Denuncias**; es decir, cualquiera de las dos autoridades señaladas tiene atribuciones expresas para acordar lo conducente sobre su adopción.

...

De esa suerte, ninguna base hay para sostener, que la determinación adoptada por la Comisión de Quejas y Denuncias requiere para nacer como acto jurídico vinculativo, de la aprobación del Consejo General, dado que en los preceptos que regulan los procedimientos sancionadores no se contempla una disposición en ese sentido. Aún más; de los preceptos en los que se contempla la atribución en comento, se advierte que el legislador con toda claridad diferenció la propuesta de medidas cautelares, con la decisión de su adopción, al determinar que la primera, corresponde hacerla al Secretario del Consejo cuando estime que deben dictarse medidas cautelares, y a la segunda, al señalar que la multicitada Comisión resolverá si éstas proceden (SUP-RAP-64/2008, 95-6).

Las **medidas cautelares** son los **actos procesales** que autoriza el Consejo General, a propuesta de la Comisión de Quejas y Denuncias o que autoriza este último órgano, a solicitud de la Secretaría, con el propósito de obtener **la suspensión de los actos o de los hechos motivo de la queja o denuncia respectiva y evitar la generación de daños de carácter irreparable**, la conculcación de **los principios rectores** de los procesos electorales **o la afectación de los bienes jurídicos** tutelados en el ordenamiento electoral, **en tanto que se pronuncie la resolución definitiva en el procedimiento.**

Elizondo Gasperín 2009, 31

Al referirse a las **medidas cautelares**, Roldán Xopa sostiene que son **vías de carácter incidental** cuya finalidad consiste en **evitar daños irreparables** a los sujetos identificados como relevantes por el derecho electoral. Señala, asimismo, que **el vocablo “medidas cautelares”** es característico del derecho civil y que en el ámbito del **derecho administrativo se denominan**, generalmente, **medidas preventivas, provisionales o de seguridad**.

Roldán Xopa 2012, 55

Croker y Torres consideran que: **“Las medidas o providencias cautelares, providencias o medidas precautorias son los instrumentos que decretan los juzgadores, de oficio o a solicitud de las partes, para proteger o conservar la materia del proceso, así como para evitar riesgos o daños graves e irreparables a las partes y a la sociedad, con motivo de su tramitación o su resolución.”**

Croker, 2015, 305



Con base en su definición Crocker y Torres formulan una propuesta en el sentido de que **la facultad para pronunciarse** acerca de la procedencia o improcedencia de **las medidas cautelares** (actualmente atribuida al Instituto Nacional Electoral) **debe ser otorgada a la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, con base en **el criterio** de que **la petición** de medidas cautelares **tiene las características de la pretensión procesal** y, por ello, la voluntad de las partes debe expresarse **ante un juez** quien tiene el deber de resolver al respecto.

Crocker 2015, 372

**Esa petición**, señalan Croker y Torres, en su carácter de **pretensión procesal**, “...debe tener fundamentación y motivación, expresando la titularidad de un derecho (*fumus bonis iuris*) y las razones de urgencia y peligro (*periculum in mora*) que torna a las medidas cautelares **indispensables para garantizar la eficacia de una resolución principal** (instrumento del instrumento)...”.

Croker 2015, 372

Comparto la propuesta de Croker y Torres ya que he planteado en un diverso trabajo de mi autoría\* que **la competencia** para conocer y resolver acerca **de todas las etapas** de dicho procedimiento **debe ser atribuida a la referida Sala Regional Especializada**, dada su naturaleza de órgano jurisdiccional con funciones desempeñadas por magistrados y personal jurídico de carrera judicial conforme a los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia, como lo precisa el artículo 100, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La sustanciación y no sólo la resolución del procedimiento especial sancionador debe ser competencia de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para cumplir completamente con la Convención Americana sobre Derechos Humanos”. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/eje/media/pdf/c6ce81d4fec3129.pdf>

Mi propuesta la formulé con base en lo dispuesto en el artículo 8, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, del tenor siguiente:

“Artículo 8. Garantías Judiciales.

1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”

En tanto eso suceda, la autoridad administrativa electoral debe considerar lo establecido en el párrafo 127 de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, en los siguientes términos:

“127. **Es un derecho humano** el obtener **todas las garantías** que permitan alcanzar **decisiones justas**, **no estando la administración excluida de cumplir con este deber**. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.”

### **3. Las medidas cautelares en materia electoral forman parte de la tutela preventiva**

Las medidas cautelares en materia electoral forman parte de los mecanismos de tutela diferenciada y de tutela preventiva.

Respecto a la naturaleza de **las medidas cautelares**, la Sala Superior ha sostenido en la **Jurisprudencia 14/2015** que dichas medidas **son parte de los mecanismos de tutela preventiva**, dado que constituyen medios para prevenir la probable afectación a los principios rectores en materia electoral y tutelar de manera directa el cumplimiento de las obligaciones o prohibiciones establecidas en la ley -en tanto que se pronuncia la determinación de fondo- ya que responden a los mismos presupuestos:

la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, proporcionalidad y, en su caso, indemnización, pero entendidos de manera diferente ya que la apariencia del buen derecho ya no se vincula con la existencia de un derecho individual, sino con la garantía de derechos fundamentales y con los valores y principios que reconocen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales, así como con la previsión de su posible violación.

“Lo anterior encuentra sustento en la doctrina procesal contemporánea que concibe a **la tutela diferenciada** como **un derecho del justiciable frente al Estado** a que le sea brindada **una protección adecuada y efectiva** para solucionar o prevenir de manera real y oportuna cualquier controversia **y, asimismo, a la tutela preventiva**, como una manifestación de la primera que se dirige a **la prevención de los daños**, en tanto que exige a las autoridades la adopción de los mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas que a la postre puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida. Así, **la tutela preventiva** se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen **valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva**, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades **deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.**”

Véanse también

Tesis XXIV/2015

Tesis LVIII/2016



**4**

**Elementos que deben analizarse para  
declarar procedentes las medidas cautelares  
en el PES.**

**La apariencia del buen derecho  
(fumus bonis iuris)  
y el peligro en la demora  
en el dictado de la resolución definitiva  
(periculum in mora)**

**4. Elementos que deben analizarse para declarar procedentes las medidas cautelares en el PES. La apariencia del buen derecho (fumus bonis iuris) y el peligro en la demora en el dictado de la resolución definitiva (periculum in mora)**

En relación a **la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora**, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado en la **Tesis P./J. 109/2004**, que excepcionalmente procede otorgar la suspensión anticipando los posibles resultados que podrían obtenerse mediante la resolución de fondo, una vez dictada ésta, cuando las particularidades del asunto produzcan la convicción de que:

**“...existe una razonable probabilidad de que las pretensiones del promovente tengan una apariencia de juridicidad y que, además, las circunstancias conduzcan a sostener que igualmente existe peligro en la demora de su concesión.”**

**4. Elementos que deben analizarse para declarar procedentes las medidas cautelares en el PES. La apariencia del buen derecho (fumus bonis iuris) y el peligro en la demora en el dictado de la resolución definitiva (periculum in mora)**

**La apariencia de la existencia del derecho**, afirma el Pleno, se orienta hacia una **credibilidad objetiva y seria**, de tal manera que **pueda desestimarse una pretensión indudablemente infundada, temeraria o cuestionable**, lo cual puede lograrse **mediante un conocimiento superficial**, dirigido a obtener **una resolución de mera probabilidad** en relación a **la existencia del derecho** reclamado en el proceso, de tal manera que **de acuerdo con un cálculo de probabilidades** se pueda **anticipar** que en el **fallo definitivo se declarará la inconstitucionalidad** del acto impugnado.

**4. Elementos que deben analizarse para declarar procedentes las medidas cautelares en el PES. La apariencia del buen derecho (fumus bonis iuris) y el peligro en la demora en el dictado de la resolución definitiva (periculum in mora)**

Por lo que se refiere al **peligro en la demora** el Pleno sostiene que:

“...si toda medida cautelar descansa en los principios de apariencia del buen derecho y el **peligro en la demora**, el juzgador puede analizar esos elementos, y si la **provisión cautelar**, como mera suspensión, **es ineficaz**, tiene la facultad de dictar **las medidas pertinentes** que no impliquen propiamente una restitución, **sino un adelanto provisional del derecho cuestionado para resolver posteriormente, en forma definitiva**, si los actos **son o no constitucionales**, por lo que **el efecto** de la suspensión **será interrumpir** un determinado estado de cosas **mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que** si se declaran **infundadas** las pretensiones del actor **porque la apariencia del buen derecho fuera equivocada**, tales actos **puedan reanudarse, sin poner en peligro** la seguridad o la economía nacional, a las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, o bien, sin afectar gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con dicha suspensión pudiera obtener el solicitante,...”

**5**

**Criterios sustentados  
por el Tribunal Electoral  
del Poder Judicial de la Federación  
en materia de medidas cautelares**

**5. Criterios sustentados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en materia de medidas cautelares**

En el fallo dictado en el expediente **SUP-RAP-156/2009 y sus acumulados**, la **Sala Superior** manifestó que **con base en el criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Tesis P./J. 109/2004) se deriva que para autorizar una medida cautelar se requiere un conocimiento superficial**, dirigido a lograr **una decisión de mera probabilidad** respecto de **la existencia del derecho discutido**, de tal manera que, **según el cálculo de probabilidades**, sea posible **anticipar que en la resolución definitiva se confirmará la determinación que otorgó las medidas cautelares.**

El órgano jurisdiccional agregó que:

“El carácter **sumario** del procedimiento especial sancionador hace del mismo un proceso cautelar, cuya función precautoria tiene un alcance sustancial, con efectos que pueden trascender al proceso electoral. Si bien la brevedad en el procedimiento reduce el peligro de daño (*periculum in mora*) en la afectación de los derechos; considerando los valores que busca salvaguardar (entre ellos, el de la equidad en la contienda electoral), la adopción de las medidas cautelares permite salvaguardar cualquier ventaja o beneficio indebido, y en el caso de que se declara infundada la denuncia presentada, los actos afectados por la medida cautelar pueden reanudarse, sin afectar gravemente al tercero denunciado, a la sociedad o a la equidad del proceso electoral en una proporción mayor a los beneficios que con la medida cautelar pudieran haberse generado.”

El órgano jurisdiccional estableció en la **Tesis LXXI/2015** que la naturaleza tutelar de estas medidas implica la realización de acciones inmediatas, eficaces y debidamente motivadas y fundadas, de tal manera que la autoridad electoral **se encuentre en aptitud de decidir si la difusión de promocionales pautados en radio y televisión**, puede generar daños o lesionar de manera irreparable un derecho o un principio rector de la materia electoral, atendiendo -asimismo- al temor fundado de que, en tanto que se pronuncia la resolución de fondo, pudiesen desaparecer las circunstancias de hecho, indispensables para el dictado de dicha resolución; y, en caso de ser así, la autoridad se encuentra obligada a decidir acerca de la procedencia de las medidas cautelares, **independientemente de que al momento de la presentación de la queja no se hubiesen transmitido dichos promocionales**, siempre y cuando existan en el expediente elementos suficientes para obtener certeza acerca de la existencia y contenido de los referidos promocionales.



La Sala Superior ha establecido en la **Tesis XI/2015** que corresponde al Instituto Nacional Electoral investigar las violaciones en la materia y dictar las medidas precautorias que resulten necesarias para evitar que el proceso electoral sufra afectaciones. Por lo anterior, y dada la naturaleza urgente de las medidas cautelares, debe resolver de manera inmediata acerca de su procedencia para prevenir daños irreparables en caso de que el hecho motivo de la queja o denuncia pudiera afectar al proceso, independientemente de que en la misma resolución asuma otras determinaciones.

En la **Tesis XII/2015** el órgano jurisdiccional ha reiterado que corresponde al Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos, investigar las infracciones y dictar las **medidas cautelares** que resulten necesarias **para suspender o cancelar**, inmediatamente, **las transmisiones o la propaganda** que bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora del dictado de la resolución de fondo en el procedimiento, **puedan causar afectaciones al proceso electoral**; para lo cual **la autoridad deberá realizar**, en un primer momento, **la valoración intrínseca del contenido del promocional y, en un segundo momento, un análisis del hecho motivo de la queja o denuncia en el contexto en que se presenta**, para decidir si forma parte de **una estrategia sistemática de publicidad indebida** que pudiera producir **un daño irreparable** al proceso electoral.

La Sala Superior ha establecido en la **Tesis XXV/2015** que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral **debe realizar la investigación preliminar de los hechos** motivo de una queja o denuncia, **dentro de un plazo de cuarenta y ocho horas**, y que éstas deben computarse a partir de la admisión de la queja, **con la finalidad de allegarse de elementos que le permitan deducir la probable infracción y dictar las respectivas medidas cautelares.** No obstante, señala el órgano jurisdiccional, en situaciones excepcionales que deriven de lo complejo del desahogo de las diligencias probatorias, dicha Unidad Técnica puede reservarse el acuerdo que debe recaer a la solicitud de tales medidas, **hasta por un plazo igual al de cuarenta y ocho horas** del que dispone, ordinariamente, para adoptar dichas medidas.

La **Jurisprudencia 5/2015** establece que **el plazo** de cuarenta y ocho horas **para impugnar** las determinaciones del Instituto Nacional Electoral **dictadas en materia de medidas cautelares**, es aplicable también para la presentación del medio de impugnación enderezado **en contra de la negativa o reserva de otorgar las mencionadas medidas**, atendiendo a su naturaleza sumaria, al carácter urgente de la sustanciación del recurso y al principio de igualdad procesal.

En términos de la **Tesis XXXVII/2015**, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral se encuentra facultada para llevar a cabo **diligencias preliminares** con el propósito de **allegarse elementos que**, en su caso, **le permitan advertir la probable existencia de los hechos motivo de la queja o denuncia y adoptar una medida de carácter cautelar**. Dichas diligencias deben ser las que haya solicitado el denunciante y las que la propia Unidad Técnica considere necesarias, siempre y cuando los plazos para su realización permitan que puedan tomarse en cuenta al autorizarse la referida medida.

En la **Tesis LXXVIII/2015** la Sala Superior ha sostenido que al resolver sobre las medidas cautelares la autoridad **debe pronunciarse respecto de las diligencias preliminares y los resultados** de dichas diligencias **pueden ser tomados en cuenta** al dictar la resolución sobre el fondo de la queja planteada.

En la **Jurisprudencia 13/2015 (no vigente por sentencia SUP-REP-74/2018)** la Sala Superior había estimado que los partidos políticos, en ejercicio de su prerrogativa de acceso a la radio y a la televisión, podían decidir libremente el periodo de transmisión de sus spots, debiendo comunicar esta decisión al Instituto Nacional Electoral. Por esa razón, **cuando se combatían las determinaciones del referido Instituto recaídas a las peticiones de medidas cautelares acerca de mensajes específicos**, el medio de impugnación **resultaba procedente aun cuando el plazo para su transmisión hubiese concluido o estuviese a punto de finalizar**, ya que el estudio de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad **debía hacerse en relación al contenido de los promocionales**, razón por la cual aun cuando hubiese finalizado el periodo de su transmisión, era posible que los partidos políticos **podieran solicitar su retransmisión** para un periodo posterior.

Esta Sala Superior estima que debe decretarse el sobreseimiento del presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, en razón que, se considera que en los asuntos en que se cuestionen promocionales de radio y televisión que han dejado de transmitirse, **debe abandonarse la jurisprudencia de rubro** “MEDIDAS CAUTELARES. EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN QUE SE RECLAMEN ES PROCEDENTE, AUN CONCLUIDO EL PERIODO DE TRANSMISIÓN DE LOS PROMOCIONALES”; y como en la especie terminó el periodo de transmisión de los promocionales impugnados, se considera que el medio de impugnación **ha quedado sin materia**, por lo que debe sobreseerse en el medio de impugnación.

**SUP-REP-74/2018**



Ello, porque la razón sustancial en que se apoya dicho criterio **jurisprudencial**, consistente en la posibilidad de que los institutos políticos puedan solicitar la retransmisión de los promocionales cuestionados para un período posterior, **deja de considerar la necesidad de dar estabilidad al criterio sobre la legalidad de un promocional**, y existe necesidad de reflexionar sobre la oportunidad **para valorar la legalidad de promocionales que han dejado de transmitirse y que finalmente se revisarán en una decisión de fondo, sobre los cuales**, cuando se resuelve la medida cautelar y su futura difusión, **solo constituye una especulación sobre la posible actualización de un hecho futuro e incierto** respecto del cual **no se pueden extender los alcances tuteladores** de las medidas cautelares.

SUP-REP-74/2018

En la **Tesis XLIV/2015** se establece que los partidos políticos solo pueden transmitir propaganda en radio y televisión **en los tiempos que les asigna el Instituto Nacional Electoral**, razón por la cual **tienen prohibida su contratación o adquisición** a través de algún medio diverso. Por lo anterior, cuando se presente una queja por la difusión de propaganda de un instituto político **colocada en vallas o en otros objetos de un inmueble durante la transmisión en televisión de un evento público y se soliciten medidas cautelares**, éstas deben de concederse con la finalidad de prevenir que la **conducta ilícita se reitere**, ya que bajo la apariencia del buen derecho podría estarse ante un caso de adquisición de propaganda realizada fuera de los tiempos autorizados por el referido Instituto.

## **5. Criterios sustentados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en materia de medidas cautelares**

Conforme a la **Tesis XLVIII/2015** la Dirección de Pautado, Producción y Distribución, órgano de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, **es competente para decidir cuál será el mensaje que debe transmitirse** -ante la suspensión de la difusión de un diverso promocional ordenada mediante medida cautelar- **dentro de aquellos que se ajusten a las normas electorales**, ante la imposibilidad de transmitir el mensaje indicado por el partido político para sustituirlo; lo anterior, por estar facultada para emitir dicha determinación y ser necesaria para garantizar el derecho de los partidos políticos para acceder a los medios de comunicación en un proceso electoral.

De conformidad con lo establecido en la **Tesis XXXVIII/2015**, los partidos políticos cuentan con la prerrogativa que les permite acceder al uso permanente de los medios de comunicación social, entre ellos el radio y la televisión, con el propósito de transmitir propaganda de tipo partidista, **pero dicha propaganda no debe incluir de manera destacada el nombre, la imagen o la voz de algún servidor público**, ya que si ello se permitiese se desvirtuaría la finalidad de la referida propaganda. Por lo anterior, **cuando a partir de un análisis preliminar se pueda observar que la propaganda de los institutos políticos contiene elementos que hagan identificable a un servidor público con la probable promoción de su persona**, bajo la apariencia del buen derecho, **será procedente la autorización de las medidas cautelares** solicitadas.

Conforme a lo establecido en la **Tesis XXIV/2015**, cuando se trate de publicidad o propaganda que se estime ilícita en medios distintos a radio y televisión, como la que se encuentre en **bardas, espectaculares o vehículos**, entre otros, bastará que se demuestre o existan **indicios suficientes acerca de su difusión para que se otorguen las medidas cautelares**, sin que tengan que identificarse plenamente todos los sitios o medios en que se hubiesen publicado, ya que si con base en el análisis del contenido de la publicidad existen elementos que permitan determinar su ilegalidad, mediante un estudio que se base en la apariencia del buen derecho, ello será suficiente para ordenar la suspensión o el retiro de dicha publicidad, siempre que resulte una medida idónea, necesaria y proporcional.

En la **Tesis LVIII/2016** se ha establecido que **este tipo de medidas son improcedentes** cuando en la solicitud respectiva se alegue **el incumplimiento de requisitos formales de elegibilidad** de un precandidato, ya que el estudio de esta cuestión debe realizarse en la resolución de fondo.

La **Jurisprudencia 23/2010** establece que cuando se trate de **violaciones a leyes estatales en el curso de procesos electorales locales**, a través de propaganda **difundida en radio y televisión**, la denuncia y la imposición de sanciones **será competencia de la autoridad local estatal y**, en estos casos, **el Instituto Electoral** (actualmente Instituto Nacional Electoral) **colabora con la autoridad local** a través de la Comisión de Quejas y Denuncias –en un contexto de coordinación administrativa- **exclusivamente para ordenar la suspensión de la transmisión de la propaganda**. Así, para el pronunciamiento de la medida cautelar que corresponda, el Instituto se abstendrá de dar inicio a un procedimiento especial sancionador, ya que será la autoridad administrativa electoral local la que se pronuncie acerca de la violación a la legislación electoral respectiva. Si se considerara lo contrario, agrega la Sala Superior, se estarían abriendo dos procedimientos sancionadores, uno federal y otro local, violándose el principio de administración de justicia pronta, completa e imparcial a que se refiere el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la **Tesis XL/2016**, alusiva a la **solicitud de medidas cautelares planteada** ante el Instituto Nacional Electoral **por un organismo público electoral de carácter local**, la Sala Superior estableció que cuando se trate de un procedimiento especial sancionador desplegado por un organismo de esa naturaleza **y el Instituto Nacional Electoral se pronuncie acerca de la suspensión de promocionales que se hubiesen difundido en radio y televisión**, la vía procedente para combatir dicha resolución es el recurso de apelación ya que no existe en la ley ningún medio de impugnación establecido de **manera específica para tal propósito**. Con lo anterior, precisa el órgano jurisdiccional, se hace efectivo el derecho de acceso a la tutela judicial.



2020, © Derechos Reservados a favor del  
**Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**

Podrá utilizarse como cita de textos sin alteraciones, señalando la fuente y con la siguiente leyenda:

Escuela Judicial Electoral. 2020. “Medidas cautelares en el procedimiento especial sancionador” material didáctico de apoyo para la capacitación. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**Queda prohibida su reproducción parcial o total sin autorización.**

[www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx)  
[www.te.gob.mx/eje/](http://www.te.gob.mx/eje/)

**Facebook:** Escuela Judicial Electoral  
**Twitter e Instagram:** @TEPJF\_EJE