RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-93/2015

RECURRENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

AUTORIDAD RESPONSABLE: UNIDAD TÉCNICA DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA: MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

SECRETARIOS: ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA Y DANIEL ÁVILA SANTANA

México, Distrito Federal, a veinticinco de marzo de dos mil quince.

VISTOS, para resolver, el recurso de apelación interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática, en contra del acuerdo de cinco de marzo de dos mil quince, dictado dentro del **procedimiento ordinario sancionador** identificado con la clave de expediente UT/SCG/Q/CG/5/PEF/20/2015, por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral¹.

RESULTANDO

I. Antecedentes.²

De las constancias del expediente y de las afirmaciones del recurrente, se advierten los datos relevantes siguientes:

1. Hechos

¹ En adelante Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral.

² Según se tuvieron por probados durante la sustanciación y resolución de los expedientes SUP-REP-34/2015, UT/SCG/PE/PRD/CG/66/INE/82/PEF/36/2014 y UT/SCG/Q/CG/5/PEF/20/2015.

SUP-RAP-93/2015

a) Denuncia. El diecinueve de diciembre de dos mil catorce, el Partido de la Revolución Democrática presentó denuncia ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en contra del ciudadano Javier Duarte de Ochoa, Gobernador del Estado de Veracruz, por hechos presuntamente contraventores del artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución General de la República, por el presunto uso de recursos públicos para su promoción personalizada, con motivo de la difusión de publicidad con su nombre e imagen, mediante “gacetillas”, en diarios de circulación nacional. En ese curso el Partido de la Revolución Democrática solicitó, entre otras cuestiones, el dictado de las medidas cautelares correspondientes, para el efecto de que se ordenara la suspensión de la publicidad del servidor público denunciado³. Dicho curso fue registrado como **procedimiento especial sancionador** identificado con la clave de expediente UT/SCG/PE/PRD/CG/66/INE/82/PEF/36/2014⁴.

b) Acuerdo sobre la procedencia de medidas cautelares. El veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, emitió el acuerdo identificado con la clave **ACQyD-INE-50/2014**, en el cual declaró **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitada por el Partido de la Revolución Democrática, consistente en ordenar a los medios de comunicación denunciados, la suspensión inmediata de las publicaciones de las inserciones de prensa tipo “gacetilla”. Asimismo declaró **procedente** la adopción de medidas cautelares solicitada por el Partido de la Revolución Democrática, consistente en ordenar al Gobernador Constitucional del estado de Veracruz, que adoptara las medidas necesarias para garantizar que en el

³ Documento consultable a partir del folio 1 del expediente UT/SCG/PE/PRD/CG/66/INE/82/PEF/36/2014 localizable en el cuaderno accesorio 1 del expediente en que se actúa.

⁴ Documento consultable a partir del folio 41 del expediente UT/SCG/PE/PRD/CG/66/INE/82/PEF/36/2014 localizable en el cuaderno accesorio 1 del expediente en que se actúa.

ámbito de comunicación social de su gobierno se cumpla estrictamente lo mandatado en el artículo 134 constitucional⁵.

c) Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

Inconforme con tal resolución, el veintiséis de diciembre de dos mil catorce, el Jefe de la Oficina de lo Contencioso de la Dirección General Jurídica de Gobierno, de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en representación del Gobernador del Estado de Veracruz, interpuso recurso de revisión, el cual fue radicado en esta Sala Superior con la clave de expediente SUP-REP-25/2014. Dicho medio de impugnación fue resuelto el seis de enero de dos mil quince en el sentido de confirmar el acuerdo ACQyD-INE-50/2014.

d) Resolución de la Sala Regional Especializada.

Previa celebración de la audiencia de pruebas y alegatos en el expediente **UT/SCG/PE/PRD/CG/66/INE/82/PEF/36/2014**, el seis de enero de dos mil quince, la Sala Regional Especializada dictó resolución en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave **SRE-PSC-03/2015**⁶, por medio de la cual, en su primer resolutivo, declaró **inexistente** la infracción objeto del procedimiento especial sancionador instaurado en contra del ciudadano Javier Duarte de Ochoa, Gobernador del Estado de Veracruz; Alberto Silva Ramos, Coordinador General de Comunicación Social del Gobierno de Veracruz; Demos Desarrollo de Medios, S.A. de C.V.; Crónica Diario, S.A. de C.V. y Grupo Imagen Medios de Comunicación, S.A. de C.V. (periódico Excélsior), con los efectos previstos en el artículo 477, párrafo 1, inciso a), de la Ley General, por lo que respecta a las medidas cautelares que habían sido previamente decretadas.

⁵ Documento consultable a partir del folio 172 del expediente UT/SCG/PE/PRD/CG/66/INE/82/PEF/36/2014 localizable en el cuaderno accesorio 1 del expediente en que se actúa.

⁶ Documento consultable a partir de la foja 353 del Cuaderno Accesorio 1 del expediente en que se actúa.

SUP-RAP-93/2015

Por su parte, en el segundo resolutivo, determinó remitir copia certificada de las constancias que integran ese expediente a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, a efecto de que se pronuncie conforme a derecho, respecto de la manifestación sobre el posible incumplimiento de la medida cautelar por parte del Gobernador del Estado de Veracruz.

e) Inicio del procedimiento ordinario sancionador. El diez de enero de dos mil quince, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral radicó el procedimiento ordinario sancionador formado con la vista que le hizo la Sala Regional Especializada en la sentencia dictada en el expediente SRE-PSC-03/2015, por lo cual determinó formar el expediente UT/SCG/Q/CG/5/PEF/20/2015⁷.

f) Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. Disconforme con la resolución clave **SRE-PSC-03/2015**, el nueve de enero de dos mil quince, el Partido de la Revolución Democrática, interpuso el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, el cual quedó registrado bajo la clave SUP-REP-34/2015⁸.

El veintiocho de enero de dos mil quince, esta Sala Superior dictó sentencia en el asunto determinó revocar la sentencia reclamada, para el efecto de que la Sala Regional Especializada responsable ordenara la reposición del procedimiento, atento a que quedó demostrada la violación consistente en la falta de exhaustividad de la investigación, ya que se estimó, en síntesis, que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral debió, en un ámbito de respeto a la libertad editorial de los medios de comunicación involucrados, obtener mayores datos que permitieran estar en condiciones de saber si las publicaciones señaladas en el escrito de denuncia fueron elaboradas por un reportero, corresponsal o un editor y, en su caso, se proporcionara el

⁷ Documento consultable en el folio 31 del Cuaderno Accesorio 5 del expediente en que se actúa.

⁸ Documento consultable a partir del folio 426 del Cuaderno Accesorio 1 del expediente en que se actúa.

nombre de estos últimos; el criterio al cual obedece la publicación de la nota en un recuadro.

Como resultado de lo anterior, se revocó en lo que fue materia de impugnación, la sentencia dictada en el expediente SRE-PSC-3/2015, por lo cual es posible concluir que quedó intocado el resolutive SEGUNDO de dicha sentencia, con base en la cual se formó posteriormente el **procedimiento ordinario sancionador** registrado bajo el expediente **UT/SCG/Q/CG/5/PEF/20/2015**.

g) Acuerdo de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral por el que da cumplimiento a lo resuelto por la Sala Regional Especializada en el expediente SRE-PSC-3/2015 en cumplimiento de lo resuelto, a su vez, en el expediente SUP-REP-34/2015. El treinta y uno de enero de dos mil quince, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral recibió el expediente da determinó remitir el expediente del procedimiento especial sancionador **UT/SCG/PE/PRD/CG/66/INE/82/PEF/36/2014**, a efecto de que repusiera en breve término el procedimiento y llevara a cabo la instrumentación correspondiente⁹.

h) Ofrecimiento de pruebas supervinientes e inicio de nuevo procedimiento especial sancionador. El dos de febrero de dos mil quince, el representante del Partido de la Revolución Democrática, presentó escrito ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, a fin de ofrecer lo que considera constituyen “pruebas supervinientes”¹⁰. El cuatro de febrero siguiente, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral acordó con el documento que antecede, la apertura de un nuevo procedimiento especial

⁹ Documento consultable en el folio 609 del Cuaderno Accesorio 2 del expediente en que se actúa.

¹⁰ Documento consultable a partir del folio 737 del cuaderno Accesorio 3 del expediente en que se actúa.

SUP-RAP-93/2015

sancionador el cual quedó registrado con la clave **UT/SCG/PE/PRD/25/PEF/69/2015**¹¹.

i) Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral dentro del procedimiento especial sancionador quedó registrado con la clave UT/SCG/PE/PRD/25/PEF/69/2015. El doce de febrero de dos mil quince, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral mediante Acuerdo **ACQyD-INE-28/2015**, declaró improcedente la adopción de medidas cautelares solicitadas por el Partido de la Revolución Democrática en su escrito de dos de febrero de dos mil quince¹².

j) Acuerdo de acumulación de los procedimientos especiales sancionadores identificados con las claves de expediente UT/SCG/PE/PRD/CG/66/INE/82/PEF/36/2014 y UT/SCG/PE/PRD/25/PEF/69/2015. El dieciocho de febrero de dos mil quince, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral determinó acumular ambos procedimientos especiales sancionadores al considerar la existencia de *litispendencia* entre ambos asuntos¹³.

k) Escritos por los que se denuncia en el procedimiento ordinario sancionador expediente UT/SCG/Q/CG/5/PEF/20/2015 el desacato de medidas cautelares del Acuerdo ACQyD-INE-50/2015. El veinticinco¹⁴, veintiséis¹⁵ y veintisiete¹⁶, todos de febrero de dos mil quince, el

¹¹ Acuerdo consultable en el folio 735 y 736 del cuaderno Accesorio 3 del expediente en que se actúa.

¹² Documento consultable a partir del folio 1094 del Cuaderno Accesorio 3 del expediente en que se actúa.

¹³ Documento consultable en la foja 1362 del Cuaderno Accesorio 3 del expediente en que se actúa.

¹⁴ Documento consultable a partir del folio 280 del Cuaderno Accesorio 5 del expediente en que se actúa.

¹⁵ Documento consultable a partir del folio 288 del Cuaderno Accesorio 5 del expediente en que se actúa.

¹⁶ Documento consultable a partir del folio 296 del Cuaderno Accesorio 5 del expediente en que se actúa.

representante del Partido de la Revolución Democrática, actuando dentro del procedimiento ordinario sancionador **UT/SCG/Q/CG/5/PEF/20/2015**, presentó escritos mediante los cuales señala que el Gobernador del Estado de Veracruz y el Coordinador General de Comunicación del Estado de Veracruz, han incurrido en desacato de las medidas cautelares dictadas en el acuerdo **ACQyD-INE-50/2015** de veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, por lo cual solicitó la imposición de medios de apremio tendentes a su cumplimiento.

I) Acuerdo impugnado¹⁷. El cinco de marzo de dos mil quince, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral dictó acuerdo dentro del procedimiento ordinario sancionador **UT/SCG/Q/CG/5/PEF/20/2015**, en cuyo apartado TERCERO determinó que la solicitud de medidas de apremio no puede ser atendida, pues el análisis respecto del posible incumplimiento a lo ordenado el veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, aún es materia de investigación por parte de esa autoridad, lo cual concluirá con el pronunciamiento de fondo definitivo.

2. Recurso de apelación.

a) Demanda de recurso de apelación¹⁸. El nueve de marzo de la presente anualidad, Pablo Gómez, representante del Partido de la Revolución Democrática, presentó demanda de recurso de apelación en contra de la resolución que se precisa en el inciso I), del numeral que antecede.

b) Remisión del expediente. El trece de marzo de dos mil quince, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, remitió a esta Sala Superior el expediente integrado con el escrito de demanda y demás documentación atinente.

¹⁷ Documento consultable en las fojas 304 a 306, del Cuaderno Accesorio 5 del expediente en que se actúa.

¹⁸ Documento consultable en las fojas 5 a 33 del expediente principal en que se actúa.

SUP-RAP-93/2015

c) Recepción, registro y turno de expediente. El trece de marzo del dos mil quince, el Magistrado Presidente de la Sala Superior acordó integrar el expediente del recurso de apelación y registrarlo con la clave SUP-RAP-93/2015, así como turnarlo a la Ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, para los efectos establecidos en los artículos 19 y 40 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Dicho acuerdo se cumplimentó mediante el oficio TEPJF-SGA-2828/15 suscrito por la Subsecretaria General de Acuerdo en Funciones de esta propia Sala Superior.

d) Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad la Magistrada Instructora determinó radicar el expediente de cuenta, admitir a trámite la demanda, cerrar la instrucción y formular el proyecto de resolución que conforme a Derecho procede.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce **jurisdicción** y esta Sala Superior es **competente** para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro identificado, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en los numerales 4, 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un partidos políticos a fin de impugnar un acuerdo de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, dictado dentro de un **procedimiento ordinario sancionador**, por el que se atendió la solicitud de aplicación de medios de apremio con motivo del supuesto desacato de las medidas cautelares

emitidas por la Comisión de Quejas y Denuncias de esa propia autoridad, en el Acuerdo ACQyD-INE-50/2014.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia.

El presente medio de impugnación cumple los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8º, 9º, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b), 42 y 45, párrafo 1, incisos a) y b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de conformidad con lo siguiente:

a) Forma. Se cumplen los requisitos previstos en el artículo 9, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque la demanda: *i)* se presentó por escrito ante la autoridad responsable; *ii)* en ella se señala el nombre del recurrente; *iii)* el domicilio para recibir notificaciones; *iv)* la identificación del acto o resolución impugnada y de la autoridad responsable; *v)* la mención de los hechos y de los agravios que los recurrentes dicen que les causa el acto reclamado; y, *vi)* se asienta el nombre así como la firma autógrafa del representante de la parte apelante.

b) Oportunidad. El presente recurso de apelación se interpuso dentro del plazo legal conferido al efecto, pues el acto impugnado consiste en el acuerdo de cinco de marzo de dos mil quince, dictado la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, el cual fue notificado a la recurrente el seis siguiente.

En atención a ello, es claro que si la demanda se presentó el nueve de marzo de dos mil quince, se encuentra dentro del plazo cuatro días, previsto por el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

c) Legitimación y personería. El recurrente está legitimado para interponer el presente recurso de apelación, dado que en el caso, comparece con el

SUP-RAP-93/2015

carácter que ostenta y que tiene reconocido en el expediente formado con motivo del procedimiento ordinario sancionador **UT/SCG/Q/CG/5/PEF/20/2015**.

Lo anterior, en conformidad con el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

d) Interés jurídico. Se estima que la recurrente tiene interés jurídico para impugnar el acuerdo de cinco de marzo de dos mil quince, toda vez que mediante dicho acuerdo se determina no atender su solicitud de decretar medios de apremio contra los sujetos obligados a acatar las medidas cautelares emitidas mediante el Acuerdo ACQyD-INE-50/2014.

f) Definitividad. Se satisface este requisito de procedibilidad, porque el presente recurso es interpuesto para controvertir un acuerdo de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, respecto de la cual no existe diverso medio de defensa, por el que pudiera ser revocado o modificado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En consecuencia, al haberse cumplido los requisitos analizados en el presente considerando y, en virtud, de que no se actualiza alguna de las causales de improcedencia o sobreseimiento previstas en la legislación aplicable, se procede al estudio del asunto planteado.

TERCERO. Estudio de fondo.

El examen de la presente controversia se sujetará al método siguiente:

1) Resumen del agravio; **2)** Marco jurídico aplicable; **3)** Condiciones fácticas del caso concreto; y, **4)** Pronunciamiento sobre la legalidad o legalidad del acuerdo impugnado.

1) Resumen del agravio

De la lectura de la demanda se advierte, esencialmente, que la parte recurrente considera que le causa agravio, la determinación que adoptó la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, en el apartado “TERCERO. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS DE APREMIO” del acuerdo de cinco de marzo de dos mil quince, en el expediente registrado con la clave UT/SCG/Q/CG/PEF/20/2015, respecto a sus escritos de los días veinticinco, veintiséis y veintisiete, todos de febrero del año dos mil quince, por medio de los cuales ese partido político denunció el desacato de las medidas cautelares aprobadas mediante el Acuerdo ACQyD-INE-50/2014, en que, en su concepto, incurrieron el Gobernador del Estado de Veracruz y el Coordinador General de Comunicación Social de ese propio gobierno, derivado de nuevas inserciones tipo “gacetilla” en los periódicos “Excelsior” y “La Crónica” publicadas en las mismas fechas antes precisadas.

Considera el apelante que le perjudica la determinación de dicha autoridad respecto a que la solicitud de medidas de apremio no puede ser atendida, debido a que con apreciaciones subjetivas y sin sustento legal, deja de aplicar las que resultan necesarias e indispensables para hacer cumplir los acuerdos y resoluciones emitidas por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, con la finalidad de evitar que se siga transgrediendo lo previsto en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución General de la República.

Afirma que esa decisión, viola lo previsto en los artículos 441, 442, inciso f) y 461, numeral 10, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 32 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; así como 35 y 41 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, porque de su interpretación sistemática y

SUP-RAP-93/2015

funcional se desprende, contrario a lo que determinó la autoridad responsable, que en cualquier tipo de procedimiento sancionador, para hacer cumplir coercitivamente las disposiciones de la Ley en la materia, se podrán aplicar discrecionalmente y conforme se estime suficiente, los medios de apremio previstos en dichos ordenamientos, una vez que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tenga conocimiento del incumplimiento de alguna medida cautelar ordenada por la Comisión de Quejas y Denuncias, con la finalidad de que se logre el cumplimiento de la medida ordenada como es, específicamente en el presente caso, que dejen de publicarse las inserciones de prensa tipo gacetilla con las que se realiza la promoción personalizada del Gobernador del Estado de Veracruz.

Por ende, estima que lo procedente es la aplicación de una medida de apremio para hacer cesar los efectos de la violación a la norma electoral y el estricto cumplimiento de la medida cautelar que se consideró procedente en el Acuerdo ACQyD-INE-50/2014 desde el veinticuatro de diciembre del dos mil catorce, por lo que de ninguna manera estima que se le puede llamar a esa conducta como “presunto incumplimiento de las medidas cautelares” ni puede encontrarse sujeta a que sea resuelto el fondo del asunto en el expediente UT/SCG/PE/PRD/CG/66/INE/82/PEF/36/2014, ya que en la actualidad y de manera por demás tardía, en dicho asunto se sigue investigando.

Como consecuencia, solicita que se revoque el punto “TERCERO. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS DE APREMIO” del acuerdo de cinco de marzo de dos mil quince dentro del expediente UT/SCG/Q/CG/5/PEF/20/2015 para que se le ordene a la autoridad responsable que emita otro debidamente fundado y motivado en el que se aplique la medida de apremio para hacer cumplir la medida cautelar que se declaró procedente en el Acuerdo ACQyD-INE-50/2014.

2) Marco jurídico aplicable

Conforme a la materia de la presente controversia, esta Sala Superior considera indispensable para su resolución, formular las precisiones necesarias en torno a: **i)** las medidas cautelares; **ii)** medios de apremio; y, **iii)** procedimientos a seguir ante el incumplimiento de medidas cautelares.

2.1 Medidas cautelares

De acuerdo con lo previsto en los artículos 41, base III, apartado D, y 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 162, numeral 1, inciso e); 163, numeral 1; 458, numeral 2, *in fine*; 468, numeral 4; y, 471, numeral 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 40 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral¹⁹, se desprende que esa autoridad electoral administrativa federal, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en las leyes de la materia y podrá imponer, durante tales procedimientos, medidas cautelares.

Ahora bien, esta Sala Superior ha sostenido como criterio reiterado, que las medidas cautelares tienen como efecto restablecer, en tanto se dicta el pronunciamiento definitivo, el ordenamiento jurídico presuntamente conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica. En consecuencia, para que su dictado se ajuste al principio de legalidad, deberán cumplirse cuando menos, los requisitos siguientes: **i)** la probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el procedimiento²⁰; y, **ii)** el temor fundado de que, mientras llega la tutela

¹⁹ ACUERDO INE/CG191/2014 DEL CONSEJO GENERAL POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, QUE ABROGA EL ANTERIOR, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 5 DE SEPTIEMBRE DE 2011 publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de octubre de 2014 y que fue confirmado por esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante ejecutoria dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-153/2014 el 29 de octubre de 2014.

²⁰ La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida –que se busca evitar sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento o proceso en el cual se

SUP-RAP-93/2015

jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hechos necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama²¹.

Como se puede deducir, la verificación de ambos requisitos obliga indefectiblemente a que la autoridad responsable realice una evaluación preliminar del caso concreto -aun cuando no sea completa- en torno a las respectivas posiciones enfrentadas, a fin de determinar si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares. En consecuencia, si de ese análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, entonces se torna patente que la medida cautelar debe ser acordada, salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.

En consecuencia, es inconcuso que para la vigencia de los bienes jurídicos tutelados por el Estado Democrático y Constitucional de Derecho resulta de suma importancia que las medidas cautelares emitidas por la autoridad electoral federal, tengan que ser estrictamente obedecidas por quienes deban ser observadas, hasta en tanto se dicte en el procedimiento principal, el pronunciamiento definitivo sobre la presunta ilicitud de las conductas investigadas, según corresponda al Consejo General del Instituto Nacional

discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización. Atendiendo a esa lógica, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como *fumus boni iuris* –apariencia del buen derecho– unida al *periculum in mora* –temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final–. Sobre el *fumus boni iuris* o apariencia del buen derecho, debe precisarse que éste apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable.

²¹ Por su parte, el *periculum in mora* o peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Electoral²² o a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación²³, ya sea que se trate de un procedimiento ordinario sancionador o de un procedimiento especial sancionador, respectivamente.

Para conseguir ese objetivo, entonces queda jurídicamente justificado que, al pronunciarse sobre las medidas cautelares solicitadas, la Comisión de Quejas y Denuncias además de ordenarlas podrá pronunciarse en esa oportunidad o con posterioridad, sobre los medios de apremio que se aplicarán, ante el caso de su incumplimiento. Lo anterior, a efecto de cumplir, cuando menos, con tres objetivos esenciales: *i)* potenciar el grado de cumplimiento efectivo de las medidas cautelares ordenadas; *ii)* advertir a quienes les obliga la resolución, sobre los medios de apremio que se les impondrán, previo desahogo de vista, en caso de incumplimiento; y, *iii)* cumplir con los principios de legalidad, audiencia y defensa.

En efecto, tales formalidades son propias del derecho humano al debido proceso previsto en el artículo 8 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y en el 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya observancia también resulta fundamental para el ejercicio del *ius puniendi*, en un Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

Al respecto, el artículo 8º del citado instrumento internacional consagra los lineamientos del “*debido proceso legal*”, entendido éste como “[el] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos”.²⁴ De

²² Artículos 459, numeral 1, inciso a) y 464, numeral 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²³ Artículo 477, numeral 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²⁴ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 27; *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 31 de enero de 2001. Serie C No.71, párr. 69 y *Caso Nadege Dorzema y otros vs.*

SUP-RAP-93/2015

esta manera, para que en un proceso existan verdaderamente las garantías judiciales –también conocidas como garantías procesales–, es preciso que se observen todos los requisitos que “*serv[an] para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho*”,²⁵ es decir, “*las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquellos cuyo derechos u obligaciones están bajo consideración judicial*”.²⁶

Asimismo, el artículo 14 constitucional establece que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

La palabra “apercibimiento” tiene dos acepciones fundamentales: **(i)** la que hace alusión a una corrección disciplinaria, y **(ii)** la que indica una prevención especial porque se concreta en una **advertencia** conminatoria, respecto de una sanción también especial. Esta advertencia se intimida por la autoridad, con potestad para el acto preventivo. Así, abarcando las dos acepciones, significa, en sentido lato, una medida preventiva, que tiene por finalidad corregir la incorrección de una conducta o la ilicitud y aun la inmoralidad de la misma en la esfera del derecho, a cuyo efecto se hace uso de la conminación de una sanción en potencia.

Sobre este particular, es importante recordar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de criterios 44/99-PS estableció que el *apercibimiento* no deja de ser una prevención especial de la autoridad hacia la persona a quien va dirigido el mandamiento

República Dominicana. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C. No. 251, párr. 156.

²⁵ Corte IDH. *Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94, párr. 147, y *Caso Mohamed vs. Argentina*, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2012. Serie C No. 255, párr. 80.

²⁶ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-9/87, *op. cit.*, párr. 28, y *Caso Mohamed vs. Argentina*, *op. cit.*, párr. 80.

donde se especifica el hacer o dejar de hacer algo, que debe cumplirse y se concreta en una advertencia conminatoria, respecto de una sanción que también se puede aplicar en caso de incumplimiento. Consecuentemente, de conformidad con lo establecido por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un requisito mínimo que debe reunir el mandamiento de la autoridad para que sea legal la aplicación de medidas de apremio²⁷.

Un criterio similar se observó por esta Sala Superior en la sentencia que recayó a los expedientes SUP-REP-95/2015 y su acumulado.

2.2 Medios de apremio

Los medios de apremio se definen como el conjunto de instrumentos jurídicos a través de los cuales la autoridad puede hacer cumplir coactivamente sus resoluciones, entre las cuales evidentemente quedan ubicadas, las relativas a las medidas cautelares. En consecuencia, para enfrentar el posible caso de incumplimiento de medidas cautelares, se observa que el artículo 461, numeral 10, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que los órganos que sustancien los procedimientos sancionadores, podrán hacer uso de los medios de apremio para hacer cumplir sus resoluciones. En este sentido, el artículo 441, numeral 1, de la Ley General invocada, establece que para la sustanciación de tales procedimientos, se aplicará supletoriamente en lo no previsto en dicha Ley General, las disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

²⁷

Disponible

en

http://sif.scjn.pjf.gob.mx/sifsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e0e000000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=apercibimiento%2520prevenci%25C3%25B3n%2520especial&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2&ID=189438&Hit=1&IDs=189438&tipoTesis=&Semanao=0&tabla= Consultada el 19 de marzo de 2015.

SUP-RAP-93/2015

Específicamente sobre los medios de apremio, se tiene que el artículo 32 de la última Ley General citada, regula lo siguiente:

1. Para hacer cumplir las disposiciones del presente ordenamiento y las sentencias que dicte, así como para mantener el orden y el respeto y la consideración debidos, el Tribunal Electoral podrá aplicar discrecionalmente los medios de apremio y las correcciones disciplinarias siguientes:

a) Apercibimiento;

b) Amonestación;

c) Multa de cincuenta hasta cinco mil veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal. En caso de reincidencia se podrá aplicar hasta el doble de la cantidad señalada;

d) Auxilio de la fuerza pública; y

e) Arresto hasta por treinta y seis horas.

Acorde con lo anterior, el artículo 35 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, establece a la letra:

Artículo 35 Medios de apremio

1. Por medios de apremio se entiende el conjunto de medidas a través de las cuales los órganos del Instituto que sustancien el procedimiento, pueden emplear para hacer cumplir coercitivamente sus determinaciones, señalándose los siguientes:

I. Apercibimiento;

II. Amonestación;

III. Multa que va desde los de cincuenta hasta los cinco mil días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal. La misma se cobrará de conformidad con lo establecido en el párrafo 7 del artículo 458 de la Ley General.

IV. Auxilio de la fuerza pública; y

V. Arresto hasta por 36 horas, con el apoyo de la autoridad competente.

2. El apercibimiento podrá ser declarado en cualquiera de los acuerdos que la Unidad Técnica o el funcionario del órgano desconcentrado correspondiente dicten durante el procedimiento, de oficio o a solicitud del Presidente del órgano colegiado cuya determinación haya sido incumplida. En este último caso, tanto la Unidad Técnica, como el funcionario del órgano desconcentrado o cualquier integrante del órgano resolutor, ya sea la Comisión, los propios órganos desconcentrados o el Consejo, podrán solicitar la imposición de cualquiera de las medidas enunciadas o las que se estimen pertinentes.

3. De ser procedente la aplicación de cualquiera de los medios de apremio, contemplados en las fracciones IV y V del párrafo 1 del presente artículo, se dirigirá a las autoridades competentes para que procedan a su aplicación.

4. Los medios de apremio podrán ser aplicados a las partes, sus representantes, y, en general, a cualquier persona, con el propósito de hacer cumplir las determinaciones de los órganos sustanciadores o resolutores, actuando de manera colegiada o unitaria.

Por consiguiente, esta Sala Superior concluye que la autoridad electoral administrativa electoral, cuenta con las atribuciones necesarias así como con el catálogo de medios de apremio que válidamente puede aplicar para hacer cumplir las resoluciones que dicte en materia de medidas cautelares, siempre que su imposición se ajuste a las condiciones que han quedado previamente descritas.

2.3 Procedimientos a seguir ante el incumplimiento de medidas cautelares.

De conformidad con el artículo 52, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral tendrá adscrita una Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral que será competente para la tramitación de los procedimientos sancionadores y demás que determine esa Ley y las

SUP-RAP-93/2015

disposiciones aplicables. Por su parte, el artículo 459, numeral 1, inciso c), de la propia Ley General, establece que dicha Unidad Técnica es competente, en su ámbito de atribuciones, para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador.

Ahora bien, en lo que al caso particular interesa, el artículo 41 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral establece expresamente sobre el tema de incumplimiento de medidas cautelares, lo siguiente:

1. Cuando la Unidad Técnica tenga conocimiento del probable incumplimiento de alguna medida cautelar ordenada por la Comisión, dará inicio a un nuevo procedimiento para la investigación de estos hechos, o los podrá considerar dentro de la misma investigación, o bien, podrá imponer el medio de apremio que estime suficiente para lograr el cumplimiento de la medida ordenada.
2. Para tales fines, los órganos y áreas del Instituto darán seguimiento al cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas, e informarán al Secretario y al Presidente de la Comisión, de cualquier incumplimiento.

Como se puede apreciar y atendiendo a la importancia que tiene el cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas, dicha disposición establece que la autoridad electoral administrativa federal tiene la obligación de dar seguimiento a su cumplimiento e informar de cualquier incumplimiento al Secretario y al Presidente de la Comisión.

Por su parte, la citada disposición reglamentaria también establece que cuando dicha Unidad Técnica tenga conocimiento del probable incumplimiento de alguna medida cautelar ordenada por la Comisión, deberá realizar alguna de las acciones siguientes:

- i). Dará inicio a un nuevo procedimiento para la investigación de estos hechos, o
- ii). Los podrá considerar dentro de la misma investigación, o bien,

- iii).** Podrá imponer el medio de apremio que estime suficiente para lograr el cumplimiento de la medida ordenada.

En ese orden de ideas, esta Sala Superior observa que ante el caso de incumplimiento de la resolución de medidas cautelares dictada por la Comisión de Quejas y Denuncias, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral deberá actuar, conforme a cualquiera de las opciones previamente señaladas.

3) Condiciones fácticas del caso concreto

Una vez explicado todo lo anterior, esta Sala Superior considera conveniente precisar la secuela procedimental seguida en el presente caso, a efecto de determinar si la autoridad responsable incurrió o no en las violaciones alegadas por el partido apelante:

1) Denuncia. El diecinueve de diciembre de dos mil catorce, el Partido de la Revolución Democrática presentó denuncia ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en contra del ciudadano Javier Duarte de Ochoa, Gobernador del Estado de Veracruz, por hechos presuntamente contraventores del artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución General de la República, por el presunto uso de recursos públicos para su promoción personalizada, con motivo de la difusión de publicidad con su nombre e imagen, mediante “gacetillas”, en diarios de circulación nacional. En ese curso el Partido de la Revolución Democrática solicitó, entre otras cuestiones, el dictado de las medidas cautelares correspondientes, para el efecto de que se ordenara la suspensión de la publicidad del servidor público denunciado²⁸. Dicho curso fue registrado

²⁸ Documento consultable a partir del folio 1 del expediente UT/SCG/PE/PRD/CG/66/INE/82/PEF/36/2014 localizable en el cuaderno accesorio 1 del expediente en que se actúa.

SUP-RAP-93/2015

como **procedimiento especial sancionador** identificado con la clave de expediente UT/SCG/PE/PRD/CG/66/INE/82/PEF/36/2014²⁹.

2) Acuerdo sobre la procedencia de medidas cautelares. El veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, emitió el acuerdo identificado con la clave **ACQyD-INE-50/2014**, en el cual declaró **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitada por el Partido de la Revolución Democrática, consistente en ordenar a los medios de comunicación denunciados, la suspensión inmediata de las publicaciones de las inserciones de prensa tipo “gacetilla”. Asimismo declaró **procedente** la adopción de medidas cautelares solicitada por el Partido de la Revolución Democrática, consistente en ordenar al Gobernador Constitucional del estado de Veracruz, que adoptara las medidas necesarias para garantizar que en el ámbito de comunicación social de su gobierno se cumpla estrictamente lo mandado en el artículo 134 constitucional³⁰.

3) Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. Inconforme con tal resolución, el veintiséis de diciembre de dos mil catorce, el Jefe de la Oficina de lo Contencioso de la Dirección General Jurídica de Gobierno, de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en representación del Gobernador del Estado de Veracruz, interpuso recurso de revisión, el cual fue radicado en esta Sala Superior con la clave de expediente SUP-REP-25/2014. Dicho medio de impugnación fue resuelto el seis de enero de dos mil quince en el sentido de confirmar el acuerdo ACQyD-INE-50/2014.

4) Resolución de la Sala Regional Especializada. Previa celebración de la audiencia de pruebas y alegatos en el expediente

²⁹ Documento consultable a partir del folio 41 del expediente UT/SCG/PE/PRD/CG/66/INE/82/PEF/36/2014 localizable en el cuaderno accesorio 1 del expediente en que se actúa.

³⁰ Documento consultable a partir del folio 172 del expediente UT/SCG/PE/PRD/CG/66/INE/82/PEF/36/2014 localizable en el cuaderno accesorio 1 del expediente en que se actúa.

UT/SCG/PE/PRD/CG/66/INE/82/PEF/36/2014, el seis de enero de dos mil quince, la Sala Regional Especializada dictó resolución en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave **SRE-PSC-03/2015**³¹, por medio de la cual, en su primer resolutivo, declaró **inexistente** la infracción objeto del procedimiento especial sancionador instaurado en contra del ciudadano Javier Duarte de Ochoa, Gobernador del Estado de Veracruz; Alberto Silva Ramos, Coordinador General de Comunicación Social del Gobierno de Veracruz; Demos Desarrollo de Medios, S.A. de C.V.; Crónica Diario, S.A. de C.V. y Grupo Imagen Medios de Comunicación, S.A. de C.V. (periódico Excélsior), con los efectos previstos en el artículo 477, párrafo 1, inciso a), de la Ley General, por lo que respecta a las medidas cautelares que habían sido previamente decretadas.

Por su parte, en el segundo resolutivo, determinó remitir copia certificada de las constancias que integran ese expediente a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, a efecto de que se pronuncie conforme a derecho, respecto de la manifestación sobre el posible incumplimiento de la medida cautelar por parte del Gobernador del Estado de Veracruz.

5) Inicio del procedimiento ordinario sancionador. El diez de enero de dos mil quince, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral radicó el **procedimiento ordinario sancionador** formado con la vista que le hizo la Sala Regional Especializada en la sentencia dictada en el expediente **SRE-PSC-03/2015**, por lo cual determinó formar el expediente **UT/SCG/Q/CG/5/PEF/20/2015**³².

6) Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. Disconforme con la resolución clave **SRE-PSC-03/2015**, el nueve de enero de dos mil quince, el Partido de la Revolución Democrática, interpuso el

³¹ Documento consultable a partir de la foja 353 del Cuaderno Accesorio 1 del expediente en que se actúa.

³² Documento consultable en el folio 31 del Cuaderno Accesorio 5 del expediente en que se actúa.

SUP-RAP-93/2015

recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, el cual quedó registrado bajo la clave SUP-REP-34/2015³³.

El veintiocho de enero de dos mil quince, esta Sala Superior dictó sentencia en el asunto determinó revocar la sentencia reclamada, para el efecto de que la Sala Regional Especializada responsable ordenara la reposición del procedimiento, atento a que quedó demostrada la violación consistente en la falta de exhaustividad de la investigación, ya que se estimó, en síntesis, que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral debió, en un ámbito de respeto a la libertad editorial de los medios de comunicación involucrados, obtener mayores datos que permitieran estar en condiciones de saber si las publicaciones señaladas en el escrito de denuncia fueron elaboradas por un reportero, corresponsal o un editor y, en su caso, se proporcionara el nombre de estos últimos; el criterio al cual obedece la publicación de la nota en un recuadro.

Como resultado de lo anterior, se revocó en lo que fue materia de impugnación, la sentencia dictada en el expediente SRE-PSC-3/2015, por lo cual es posible concluir que quedó intocado el resolutive SEGUNDO de dicha sentencia, con base en la cual se formó posteriormente el **procedimiento ordinario sancionador** registrado bajo el expediente **UT/SCG/Q/CG/5/PEF/20/2015**.

7) Acuerdo de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral por el que da cumplimiento a lo resuelto por la Sala Regional Especializada en el expediente SRE-PSC-3/2015 en cumplimiento de lo resuelto, a su vez, en el expediente SUP-REP-34/2015. El treinta y uno de enero de dos mil quince, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral recibió el expediente da determinó remitir el expediente del procedimiento especial sancionador **UT/SCG/PE/PRD/CG/66/INE/82/PEF/36/2014**, a efecto de que repusiera en

³³ Documento consultable a partir del folio 426 del Cuaderno Accesorio 1 del expediente en que se actúa.

breve término el procedimiento y llevara a cabo la instrumentación correspondiente³⁴.

8) Ofrecimiento de pruebas supervinientes e inicio de nuevo procedimiento. El dos de febrero de dos mil quince, el representante del Partido de la Revolución Democrática, presentó escrito ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, a fin de ofrecer lo que considera constituyen “pruebas supervinientes”³⁵. El cuatro de febrero siguiente, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral acordó con el documento que antecede, la apertura de un nuevo procedimiento especial sancionador el cual quedó registrado con la clave **UT/SCG/PE/PRD/25/PEF/69/2015**³⁶.

9) Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral dentro del procedimiento especial sancionador quedó registrado con la clave UT/SCG/PE/PRD/25/PEF/69/2015. El doce de febrero de dos mil quince, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral mediante Acuerdo **ACQyD-INE-28/2015**, declaró improcedente la adopción de medidas cautelares solicitadas por el Partido de la Revolución Democrática en su escrito de dos de febrero de dos mil quince³⁷.

10) Acuerdo de acumulación de los procedimientos especiales sancionadores identificados con las claves de expediente UT/SCG/PE/PRD/CG/66/INE/82/PEF/36/2014 y UT/SCG/PE/PRD/25/PEF/69/2015. El dieciocho de febrero de dos mil quince, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral determinó acumular ambos

³⁴ Documento consultable en el folio 609 del Cuaderno Accesorio 2 del expediente en que se actúa.

³⁵ Documento consultable a partir del folio 737 del cuaderno Accesorio 3 del expediente en que se actúa.

³⁶ Acuerdo consultable en el folio 735 y 736 del cuaderno Accesorio 3 del expediente en que se actúa.

³⁷ Documento consultable a partir del folio 1094 del Cuaderno Accesorio 3 del expediente en que se actúa.

SUP-RAP-93/2015

procedimientos especiales sancionadores al considerar la existencia de *litispendencia* entre ambos asuntos³⁸.

11) Escritos por los que se denuncia en el procedimiento ordinario sancionador expediente UT/SCG/Q/CG/5/PEF/20/2015 el desacato de medidas cautelares del Acuerdo ACQyD-INE-50/2015. El veinticinco³⁹, veintiséis⁴⁰ y veintisiete⁴¹, todos de febrero de dos mil quince, el representante del Partido de la Revolución Democrática, actuando dentro del procedimiento ordinario sancionador **UT/SCG/Q/CG/5/PEF/20/2015**, presentó escritos mediante los cuales señala que el Gobernador del Estado de Veracruz y el Coordinador General de Comunicación del Estado de Veracruz, han incurrido en desacato de las medidas cautelares dictadas en el acuerdo **ACQyD-INE-50/2015** de veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, por lo cual solicitó además la imposición de medidas de apremio.

12) Acuerdo impugnado⁴². El cinco de marzo de dos mil quince, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral dictó acuerdo dentro del procedimiento ordinario sancionador **UT/SCG/Q/CG/5/PEF/20/2015**, en cuyo apartado TERCERO determinó que la solicitud de medidas de apremio no podría ser atendida, pues el análisis respecto del posible incumplimiento a lo ordenado el veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, aún es materia de investigación por parte de esa autoridad, lo cual concluiría con el pronunciamiento de fondo definitivo.

³⁸ Documento consultable en la foja 1362 del Cuaderno Accesorio 3 del expediente en que se actúa.

³⁹ Documento consultable a partir del folio 280 del Cuaderno Accesorio 5 del expediente en que se actúa.

⁴⁰ Documento consultable a partir del folio 288 del Cuaderno Accesorio 5 del expediente en que se actúa.

⁴¹ Documento consultable a partir del folio 296 del Cuaderno Accesorio 5 del expediente en que se actúa.

⁴² Documento consultable en las fojas 304 a 306, del Cuaderno Accesorio 5 del expediente en que se actúa.

13) Recurso de apelación⁴³. Finalmente, el nueve de marzo de la presente anualidad, el representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó demanda de recurso de apelación en contra del punto TERCERO del acuerdo que antecede, formulando los agravios que han quedado previamente sintetizados.

4) Pronunciamiento sobre la legalidad o legalidad del acuerdo impugnado.

Como ya se explicó, por escritos presentados ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral los días veinticinco, veintiséis y veintisiete, todos de febrero del año en curso, todos referenciados al expediente **UT/SCG/Q/CG/5/PEF/20/2015**, el representante del Partido de la Revolución Democrática, acusó el desacato de las medidas cautelares emitidas mediante el Acuerdo ACQyD-INE-50/2014, por parte del Gobernador y del Coordinador General de Comunicación Social, ambos del Estado de Veracruz, por la publicación de inserciones de prensa tipo gacetilla, aparecidas en esas mismas fechas, en diversos medios de comunicación social, mismas que, en su concepto implican promoción personalizada de ese servidor público. Por ello, *“... solicita se impongan las medidas de apremio coercitivas, necesarias, suficientes, para lograr el cumplimiento de la medida ordenada y de manera definitiva se haga efectiva la cesación de los actos violatorios a lo establecido en el artículo 134 de la Carta Magna.”*

Ahora bien, la parte conducente del Acuerdo reclamado, dice a la letra:

“TERCERO. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS DE APREMIO. De los argumentos expuestos en los escritos de veinticinco, veintiséis y veintisiete de febrero del año en curso, presentados por el Partido de la Revolución Democrática, se desprende que éste denuncia el desacato por parte de Javier Duarte de Ochoa, Gobernador del Estado de Veracruz y Alberto

⁴³ Documento consultable en las fojas 5 a 33 del expediente principal en que se actúa.

SUP-RAP-93/2015

Silva Ramos, Coordinador General de Comunicación Social del Gobierno del Estado en cita, al acuerdo de medidas cautelares ACQyD-INE-50/2014, de veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRD/CG/66/INE/82/PEF/36/2014, derivado de la publicación de nuevas inserciones tipo "gacetilla" en los medios de comunicación escrita de circulación nacional denominados "EXCÉLSIOR" y "LA CRÓNICA" el veinticinco, veintiséis y veintisiete de febrero del presente año, las cuales adjuntó a los referidos escritos como prueba de su dicho, solicitando, en consecuencia, la imposición de medidas de apremio por el presunto incumplimiento.

Al respecto, debe precisarse que esta Unidad Técnica inicialmente instruyo el presente procedimiento ordinario sancionador, a efecto de realizar una investigación respecto al probable incumplimiento de las medidas cautelares decretadas por la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto mediante el acuerdo ACQyD-INE-50/2014, derivado de la vista formulad por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su sentencia de seis de enero del año en curso.

En este sentido, tanto las inserciones de prensa que durante la audiencia de pruebas y alegatos presentó el partido político promovente y que fueron materia de la vista ordenada por el citado órgano jurisdiccional federal, y las que se denuncian en los escritos de cuenta, serán objeto de investigación y, en su oportunidad, de pronunciamiento en la resolución atinente, en donde se dilucidará si existió o no desacato a las medidas cautelares decretadas, imponiendo, de ser el caso, las sanciones que en Derecho correspondan.

Con base en lo anterior, la solicitud realizada por parte del denunciante de imponer "medidas de apremio" derivadas del presunto incumplimiento a las medidas cautelares, no puede ser atendida en los términos que se pretenden en este momento, pues, como ya se dijo, el análisis respecto del posible incumplimiento a lo ordenado por la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto en su acuerdo de veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, aún es materia de investigación por parte de esta autoridad, la cual concluirá con el pronunciamiento de fondo definitivo."

Con base en todo el examen previamente realizado, esta Sala Superior concluye que los agravios planteados resultan **infundados**.

Esto es así, porque como se ha explicado con anterioridad, con motivo del SEGUNDO⁴⁴ resolutivo de la resolución recaída al expediente SRE-PSC-03/2015 emitido por la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral, quedó firme y definitiva, por no ser materia de la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-34/2015, la determinación de ese órgano jurisdiccional siguiente:

Sobre la violación a la medida cautelar

En el escrito de comparecencia a la audiencia de pruebas y alegatos, el denunciante menciona que a pesar de la medida cautelar decretada por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, el Gobernador del Estado de Veracruz, continúa alentando la promoción personalizada de su nombre e imagen a través de inserciones de prensa tipo “gacetilla”, para lo cual ofreció la siguiente nota periodística:

Título de la publicación	Fuente	Fecha
“VERACRUZ, FORTALECIDO: DUARTE”	Periódico El Universal	27 de diciembre de 2014

Al respecto, cabe precisar que el periódico El Universal no constituye parte en el presente procedimiento; que, además, atender esa solicitud excede la competencia de Sala Especializada, pero, sobre todo, que como consecuencia de la determinación tomada por este órgano jurisdiccional, se ha dejado sin efectos la medida cautelar contenida en el acuerdo correspondiente de la citada Comisión de Quejas y Denuncias.

No obstante lo anterior, se determina remitir copia certificada de las constancias que integran este expediente a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE, a efecto de que se pronuncie conforme a derecho corresponda, respecto de la manifestación sobre el posible incumplimiento de la medida cautelar de referencia.

⁴⁴ Dice a la letra: **SEGUNDO.** *Se remite copia certificada de las constancias que integran este expediente a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE, a efecto de que se pronuncie conforme a derecho corresponda, respecto de la manifestación sobre el posible incumplimiento de la medida cautelar a que se hace referencia en considerando octavo de esta sentencia.*

SUP-RAP-93/2015

Con base en lo anterior, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, por acuerdo del diez de enero de dos mil quince, determinó formar el expediente del **procedimiento ordinario sancionador** registrado bajo la clave **UT/SCG/Q/CG/5/PEF/20/2015**, cuya materia de controversia es, precisamente, dilucidar si se configuró o no la violación, por parte de los sujetos denunciados, a las medidas cautelares que fueron emitidas en el expediente **UT/SCG/PE/PRD/CG/66/INE/82/PEF/36/2014** bajo el Acuerdo ACQyD-INE-50/2014. De ahí, que no le asista la razón al partido apelante cuando afirma, que la autoridad responsable inobservó la Ley en su perjuicio, debido a que su determinación tenía que ser en el sentido de declarar procedente la aplicación de medios de apremio en los términos que lo solicitó.

Ello es así, porque como ya se apuntó, dicha decisión entrañaría necesariamente en el expediente **UT/SCG/Q/CG/5/PEF/20/2015**, que a través de un acuerdo dictado en la etapa de sustanciación de dicho procedimiento a que se refiere el artículo 468 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se resuelva el propio fondo del procedimiento respectivo, ya que la solicitud de medios de apremio formulada por el partido apelante conlleva, indisolublemente, la determinación sobre que efectivamente se incumplieron las medidas cautelares adoptadas a través del Acuerdo ACQyD-INE-50/2014.

Por consecuencia, es incontrovertible que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral carece de competencia para atender, en los términos como la formuló, las solicitudes planteadas por el Partido de la Revolución Democrática, ya que la resolución del procedimiento ordinario sancionador corresponde específicamente al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de conformidad con lo previsto en los artículos 459, numeral 1, inciso a) y 464, numeral 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Tampoco es obstáculo a lo anterior, que el partido apelante adujera que el desacato de las medidas cautelares refería al Acuerdo ACQyD-INE-50/2014 dictadas en el expediente **UT/SCG/PE/PRD/CG/66/INE/82/PEF/36/2014**, porque como ya se explicó con anterioridad, desde el diez de enero de la presente anualidad y con motivo del SEGUNDO resolutivo de la sentencia dictada en el expediente **SRE-PSC-3/2015**, se determinó que el tema relativo a la presunta violación de dichas medidas cautelares se resuelva por medio del diverso procedimiento ordinario sancionador **UT/SCG/Q/CG/5/PEF/20/2015**.

De ello se sigue entonces, que no le asiste la razón al partido apelante cuando afirma que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral con motivo de la sustanciación de un procedimiento ordinario sancionador seguido específicamente para dilucidar si se incumplieron o no unas medidas cautelares, deba con la finalidad de que se logre su cumplimiento, aplicar medios de apremio. Por ende, se concluye que tampoco es incorrecto que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral calificara al contenido de los mencionados escritos del Partido de la Revolución Democrática como *“presunto incumplimiento de las medidas cautelares”* ni que resolviera que esa determinación es propia del pronunciamiento de fondo que, en su oportunidad se dicte, en el expediente **UT/SCG/Q/CG/5/PEF/20/2015**.

En consecuencia, esta Sala Superior determina que al resultar **infundados** los agravios planteados, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 47, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo procedente es **confirmar**, en lo que fue materia de controversia, el punto TERCERO del acuerdo de cinco de marzo de dos mil quince, dictado por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el procedimiento ordinario sancionador registrado bajo el expediente con clave **UT/SCG/Q/CG/5/PEF/20/2015**.

SUP-RAP-93/2015

Ahora bien, esta Sala Superior observa que la pretensión última del partido recurrente consiste en que el citado procedimiento ordinario sancionador UT/SCG/Q/CG/5/PEF/20/2015 iniciado con motivo del incumplimiento de las medidas cautelares dictadas en el Acuerdo ACQyD-INE-50/2014 fue iniciado mediante acuerdo de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral señalada como responsable, sea resuelto a la mayor brevedad posible, ya que por un lado se aduce el incumplimiento de las medidas cautelares que han sido ordenadas por esa autoridad electoral federal y, por otra parte asimismo se observa, que dicho procedimiento inició desde el diez de enero del año dos mil quince y a la fecha en que se dicta la presente ejecutoria, han transcurrido más de dos meses, sin que se resuelva por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, lo relativo al incumplimiento o no de las medidas cautelares correspondientes y, como consecuencia de lo anterior se adopten, en su caso, todas las determinaciones que resulten necesarias para sancionar y restablecer el orden jurídico que se considera afectado.

Sin embargo, esta Sala Superior considera que ello no es óbice para que en este asunto que se sigue como procedimiento ordinario sancionador y atendiendo a sus particularidades que han quedado previamente descritas, especialmente, la relativa a que se inició con motivo del supuesto incumplimiento de una resolución de medidas cautelares dictada dentro de un procedimiento especial sancionador, con base en la interpretación que ha reconocido debe darse al artículo 41, numeral 1, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, así como con fundamento en el artículo 17 de la Constitución General de la República que mandata a los tribunales del país, la impartición de justicia pronta y completa, en relación con el artículo 47, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, determine que en el presente caso lo procedente es **ordenar** a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, que a partir de la notificación de la presente sentencia, realice

inmediatamente todas las acciones necesarias para agotar el procedimiento a que se refieren los artículos 468 y 469 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de modo que el proyecto de resolución correspondiente al expediente UT/SCG/Q/CG/5/PEF/20/2015, se presente a la consideración de la Comisión de Quejas y Denuncias para efecto de presentarlo posteriormente al Consejo General del Instituto Nacional Electoral en la siguiente sesión que se convoque a esa máxima autoridad electoral administrativa nacional.

Por tanto, se **vincula** a la autoridad responsable a informar sobre el cumplimiento dado a la presente resolución, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra, para lo cual deberá acompañar la copia certificada de los documentos que soporten el informe correspondiente.

Por lo expuesto y fundado se,

RESUELVE

PRIMERO.- Se **confirma**, en la materia de impugnación, el acuerdo recurrido.

SEGUNDO.- Se **ordena** a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, a la Comisión de Quejas y Denuncias así como al Consejo General, todos del Instituto Nacional Electoral, que procedan al inmediato cumplimiento de esta sentencia, en los términos que han quedado precisados en la parte final del considerando TERCERO de esta ejecutoria.

Notifíquese personalmente a la actora; por **correo electrónico** a la responsable; y, por **estrados**, a los demás interesados.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 9, párrafo 4, 26, 27, 28, 29 y 84, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Devuélvanse los documentos que

SUP-RAP-93/2015

corresponda y, en su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ante la Subsecretaria General de Acuerdos en Funciones, que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS EN FUNCIONES

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO