

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE: SUP-REP-70/2015**

**RECURRENTE: MORENA**

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

**MAGISTRADO PONENTE:  
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR**

**SECRETARIOS: OMAR ESPINOZA  
HOYO Y MAURICIO I. DEL TORO  
HUERTA**

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el sentido de **REVOCAR** el acuerdo de diecisiete de febrero de dos mil quince, emitido por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE) de la Secretaría Ejecutiva (SE) del Instituto Nacional Electoral (INE), en el expediente *UT/SCG/PE/MORENA/CG/39/PEF/83/2015*<sup>1</sup>, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes.

---

<sup>1</sup> En el que, en lo que interesa, se reservó para acordar lo conducente tocante a las medidas cautelares solicitadas, hasta en tanto contara con la información indispensable para pronunciarse al respecto, al estimar que tales medidas cautelares versan sobre hechos pendientes de verificar por la Oficialía Electoral y la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

## I. ANTECEDENTES

**1. Denuncia.** El dieciséis de febrero de dos mil quince, el partido recurrente presentó queja ante la SE del INE, a través de la cual denunció hechos que en su concepto son violatorios de la normativa electoral. Dicha queja fue registrada con la clave *UT/SCG/PE/MORENA/CG/39/PEF/83/2015*.

**2. Solicitud de medidas cautelares.** En el propio escrito de queja, el Partido Morena solicitó, entre otras cosas, que el Consejo General (CG) del INE emitiera medidas cautelares para que cesaran los hechos denunciados.

**3. Acuerdo controvertido.** El diecisiete de febrero de dos mil quince, el Titular de la UTCE, acordó, en lo conducente, admitir la denuncia y tramitarla en la vía del procedimiento especial sancionador; asimismo, reservarse para acordar lo conducente tocante a las medidas cautelares solicitadas, hasta en tanto contara con la información indispensable para pronunciarse al respecto, al estimar que las referidas medidas cautelares versan sobre hechos pendientes de verificar por la Oficialía Electoral y la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (DEPPP).

**4. Recurso de revisión.** El diecinueve de febrero de dos mil quince, Horacio Duarte Olivares, en representación del partido político MORENA, interpuso recurso de revisión para controvertir el citado acuerdo de la UTCE.

**5. Recepción y turno.** El recurso de revisión fue recibido en esta Sala Superior y, por acuerdo del Magistrado Presidente de este Tribunal, fue turnado a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar a fin de que lo sustanciara y elaborara el proyecto de resolución correspondiente.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. COMPETENCIA**

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, en el que se impugna un acuerdo emitido por la UTCE de la SE del INE, relativo a la solicitud de adopción de medidas cautelares, dentro de un procedimiento especial sancionador.

Lo anterior resulta acorde con lo dispuesto en el punto cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 4/2014, de veintinueve de septiembre de dos mil catorce, por el que se aprueban las reglas aplicables a los procedimientos especiales

sancionadores competencia de la Sala Regional Especializada y sus impugnaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de octubre del dos mil catorce en donde se establece que la Sala Superior conocerá de los recursos de revisión interpuestos contra el desechamiento de la queja o denuncia de un procedimiento especial sancionador, **así como de cualquier otra determinación, como es la relativa a las medidas cautelares**, tal como ocurre en el presente caso.

## **2. PROCEDENCIA**

Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1, 9, párrafo 1, 13, párrafo 1, 45, 109 y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

**2.1. Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en la que se hace constar el nombre y firma autógrafa del recurrente; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado; los preceptos presuntamente violados y se ofrecen pruebas.

**2.2. Oportunidad.** El recurso fue promovido de manera oportuna, toda vez que el acuerdo impugnado le fue notificado al recurrente el dieciocho de febrero de dos mil quince, a las catorce horas con treinta y tres minutos, en tanto que el recurso de revisión se interpuso el diecinueve siguiente, La veintiún horas con trece minutos, es decir, dentro del plazo de cuarenta y ocho horas previsto por el artículo 109, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**2.3. Legitimación y personería.** Los requisitos señalados están satisfechos, toda vez que Horacio Duarte Olivares demuestra ser el representante propietario de MORENA ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que es el partido que presentó la denuncia que motivó la apertura del procedimiento especial sancionador en el cual se dictó el acuerdo reclamado.

**2.4. Interés jurídico.** La responsable se reservó el pronunciamiento sobre las medidas cautelares que solicitó el recurrente, lo cual éste califica como contrario a derecho, desprendiéndose de ello dicho interés.

**2.5. Definitividad.** Esta Sala Superior advierte que no existe algún otro medio de impugnación que deba agotarse por el recurrente antes de acudir a esta instancia federal, con lo cual debe tenerse satisfecho el requisito de procedencia bajo análisis.

### **3. ESTUDIO DE FONDO**

**3.1 Cuestión a dilucidar.** La cuestión a dilucidar radica, esencialmente, en determinar si fue correcta la determinación de la responsable, de reservarse para acordar lo conducente tocante a las medidas cautelares solicitadas, al estimar que versan sobre hechos pendientes de verificar por la Oficialía Electoral y la DEPPP, o si con el resultado de las pruebas ofrecidas por el denunciante, debió determinar si era posible realizar una evaluación preliminar del caso concreto, a fin de establecer si se justificaba o no el dictado de las medidas cautelares solicitadas.

**3.2 Síntesis de agravios.** El recurrente aduce, en síntesis, que:

**a)** La resolución reclamada no establece por qué se reserva acordar lo conducente, respecto de las medidas cautelares solicitadas.

**b)** Se está ante un asunto que guarda relación con el principio de equidad en la contienda, y la responsable no toma en consideración las pruebas que ofreció, consistentes en:

- La inspección a las páginas de internet del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en las que se advertía el mensaje relativo al programa de vales de medicamentos para derechohabientes de dichas instituciones.
- La inspección de un portal de internet que citó, en el que el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) “promueve” una videograbación relacionada con “Vales de Medicinas”.
- Un CD el cual el oferente asegura que contiene el citado mensaje relativo a los vales de medicinas.
- Fotografías de lo que asegura es la propaganda desplegada por el PVEM en espectaculares y vehículos de transporte urbano de pasajeros en las ciudades de México y Toluca, en los que se pueden leer, entre otros, el mensaje: “Vales de medicinas propuesta cumplida”.

c) Para acreditar la campaña que denunció, a la que denomina “Lentes con graduación gratuitos por el Partido Verde”, ofreció como prueba lo que aseguró era un formato original de una solicitud para la entrega de los lentes, así como la inspección a una página de internet en la que asegura se encuentra una nota periodística, que da cuenta de tal programa en la ciudad de Puebla, Puebla.

### 3.4 Análisis de agravios

Es **infundado** que la responsable no haya expuesto en la resolución reclamada porque se reservó acordar lo conducente respecto de las medidas cautelares solicitadas, ya que, opuestamente a lo alegado, la UTCE sí lo hizo, al establecer que ello obedecía a que era necesario contar con la información indispensable para pronunciarse al respecto y estimar que las medidas cautelares solicitadas versaban sobre hechos pendientes de verificar por la Oficialía Electoral y la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

En cambio, resultan **fundados** los agravios restantes, porque si bien el denunciante solicitó el ejercicio de la Oficialía Electoral, para que documentara en todo el país los anuncios denunciados, y ofreció como prueba el testigo de grabación de un programa que aún no le había sido entregado, lo cierto es que también aportó otros medios de convicción para acreditar su dicho, como lo son un “CD” y fotografías que aseguró se relacionaban con los hechos denunciados, y pidió la inspección de diversas páginas de internet, por lo que la responsable

estaba en posibilidad de ordenar las inspecciones ofrecidas en el plazo previsto por la normativa aplicable para emitir el acuerdo en el que proponga lo conducente respecto de las medidas cautelares solicitadas, y valorar su resultado en concatenación con las otras pruebas que aportó el ahora recurrente y las presunciones que resultaran procedentes a partir de los elementos públicos y hechos notorios, para determinar si del conjunto de tales probanzas, era posible realizar una evaluación preliminar del caso concreto, a fin de determinar si se justificaba o no el dictado de las medidas cautelares solicitadas, y no esperar indefinidamente más allá del referido plazo para el desahogo de los requerimientos o solicitudes realizados la Oficialía Electoral y la DEPPP, ya que pospone de manera ilimitada la resolución de las medidas cautelares no se corresponde con su naturaleza expedita y sumarias para evitar que una irregularidad se vuelva irreparable.

Para mayor claridad en la argumentación tendente a poner de relieve lo fundado de los agravios hechos valer, el estudio se dividirá en cuatro apartados: en el primero se explicará qué son las medidas cautelares; en el segundo se expondrán las premisas que rigen el procedimiento especial sancionador; en el tercero se ilustrará el trámite de las medidas cautelares; y en el cuarto se analizará el caso concreto.

#### **I. Las medidas cautelares.**

Las medidas cautelares constituyen instrumentos que puede decretar la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento.

Por tanto, se trata de resoluciones que **se caracterizan**, generalmente, por ser **accesorias y sumarias**. Accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo; y, **sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves**.

Su **finalidad es prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva, evitando que el perjuicio se vuelva irreparable**, asegurando la eficacia de la resolución que se dicte.

Por consecuencia, las medidas cautelares están dirigidas a garantizar la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo.

Bajo esa lógica, las medidas cautelares a la vez que constituyen un instrumento de otra resolución, también sirven para tutelar el interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo, provisionalmente, una situación que se califica como presuntamente ilícita.

Este criterio ha sido reconocido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J.21/98<sup>2</sup>, que es del tenor literal siguiente:

**MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.** Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a las resultas del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.

Sobre dicho punto, debe subrayarse que el legislador previó la posibilidad de que se decreten medidas cautelares con efectos únicamente provisionales, transitorios o temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción, con la finalidad de evitar que se generen daños irreparables, la afectación de los principios

---

<sup>2</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, Marzo de 1998, página 18.

rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la legislación electoral aplicable.

Para que en el dictado de las medidas cautelares se cumpla el principio de legalidad, la fundamentación y motivación deberá ocuparse cuando menos, de los aspectos siguientes:

- a) La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso y,
- b) El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico, cuya restitución se reclama (*periculum in mora*).

**La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente**, a raíz de una afectación producida –que se busca evitar sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento o proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.

Atendiendo a esa lógica, **el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a** los criterios 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.

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.

Como se puede deducir, la verificación de ambos requisitos obliga indefectiblemente a que la autoridad responsable realice una **evaluación preliminar del caso concreto, a fin de determinar si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares.**

Es importante mencionar que **las medidas cautelares tienen también una función preventiva.**

Al respecto, la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han establecido consistentemente que las medidas cautelares y provisionales tienen un doble carácter inescindible: uno cautelar y otro **tutelar**.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Entre otros pueden consultarse: Resolución 5/2014, Medida Cautelar número 374-13, 18 de marzo de 2014, Gustavo Francisco Petro Urrego respecto de la República de Colombia; Resolución 9/2014, Medida Cautelar número 452-11, 5 de mayo de 2014, Líderes y lideresas de Comunidades Campesinas y Rondas Campesinas de Cajamarca respecto de la República de Perú, y Resolución 21/2014, Medida Cautelar número 252-14, 18 de julio de 2014, Miembros de la Revista Contralínea respecto de México.

Lo anterior significa, entre otros aspectos, que su finalidad es la de asegurar la integridad y la efectividad de la decisión de fondo y de esa forma evitar que se lesionen los derechos aducidos, situación que podría hacer inocua o desvirtuar el *efecto útil* de la decisión final; ello resulta aplicable, *mutatis mutandi*, tratándose de medidas cautelares en el ámbito interno de los Estados.

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

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

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

En conclusión, si del análisis previo que haga la autoridad resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión y el riesgo de un daño, por la posible afectación a un principio rector del proceso electoral 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.

**II. Premisas que rigen el procedimiento especial sancionador.**

Las medidas cautelares pueden dictarse en un procedimiento especial sancionador, el cual, de conformidad con los artículos 461, 462 y 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los diversos artículos 10, 17, 18, 19, 20, 22, 23 y 26 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral; 51, párrafo 7, 57 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral; así como los artículos 14, 15 y 16 de la Ley General del sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se rige, en síntesis, de conformidad con las siguientes premisas.

**a) Requisitos de procedencia de las quejas del procedimiento especial sancionador.**

- Para la presentación de las quejas del procedimiento especial sancionador, el denunciante deberá cumplir, entre otros requisitos, con una narración expresa y clara de los hechos en que se basa la denuncia, así como ofrecer y exhibir las pruebas con que se cuente o, en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, por no tener posibilidad de recabarlas.

- La denuncia será desechada de plano por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, sin prevención alguna, cuando el denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna de sus dichos.

**b) Condiciones de ofrecimiento de las pruebas.**

- Las pruebas deberán ofrecerse en el primer escrito que presenten las partes en el procedimiento, expresando con toda claridad cuál es el hecho o hechos que se tratan de acreditar con las mismas, así como las razones por las que se estima que demostrarán las afirmaciones vertidas.
- Tratándose del procedimiento especial sancionador, sólo serán admitidas las pruebas documentales y técnicas.
- La técnica será desahogada siempre y cuando el oferente aporte los medios para tal efecto o la autoridad cuente con ellos.
- Son objeto de prueba los hechos controvertidos. No lo será el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquéllos que hayan sido reconocidos. Tanto la UTCE como el CG podrán invocar los hechos notorios, aunque no hayan sido alegados por el denunciado o por el quejoso.
- Ni la prueba en general, ni los medios de prueba establecidos por ley son renunciables.
- Las pruebas admitidas y desahogadas serán valoradas en su conjunto, atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y de la sana crítica, así como a los principios rectores de la función electoral, con el objeto de que produzcan convicción sobre los hechos denunciados.

- Las documentales públicas tendrán valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieran.
- Las documentales privadas, técnicas, periciales, e instrumental de actuaciones, así como aquéllas en las que un fedatario público haga constar las declaraciones de alguna persona debidamente identificada, sólo harán prueba plena cuando a juicio del órgano competente para resolver generen convicción sobre la veracidad de los hechos alegados, al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí.

**c) Del monitoreo de medios y las huellas digitales acústicas.**

- El Instituto Nacional Electoral, por conducto de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, monitoreará los programas en radio y televisión que difundan noticias, conforme lo determine el Consejo, para efectos de hacer del conocimiento público la cobertura informativa de los contenidos noticiosos de las precampañas y campañas federales.
- Asimismo, llevará una grabación de la programación transmitida en los canales de televisión de cobertura nacional y algunas otras plazas del interior de la república, a fin de almacenar en base de datos los promocionales que se

podieran encontrar en la transmisión de la programación ordinaria de los concesionarios de televisión.

- Los partidos políticos, candidatos y candidatas independientes, así como las autoridades electorales locales podrán acceder a los resultados de las verificaciones y monitoreos realizados u ordenados por el Instituto, que tendrán carácter público.
- La señalada Dirección Ejecutiva generará las huellas acústicas respectivas.

**d) De las facultades de investigación de la UTCE.**

- La Unidad Técnica llevará a cabo la investigación de los hechos denunciados, con apego a los siguientes principios: legalidad, profesionalismo, congruencia, exhaustividad, concentración de actuaciones, idoneidad, eficacia, expedites, mínima intervención y proporcionalidad.
- Las diligencias practicadas por la UT para dar fe de actos de naturaleza electoral, no serán obstáculo para que se lleven a cabo las propias en los procedimientos sancionadores.
- En los acuerdos de radicación o admisión de la queja, se determinarán las diligencias necesarias de investigación, sin perjuicio de dictar diligencias posteriores con base en los resultados obtenidos de las primeras investigaciones.
- La Unidad Técnica, en el desarrollo de la función de dar fe pública de actos de naturaleza electoral, tomará las medidas necesarias para evitar que se alteren, destruyan o extravíen las huellas o vestigios que acrediten la existencia de los hechos denunciados. La investigación de los procedimientos

se llevará a cabo conforme al protocolo que para tal efecto establezca la Comisión.

- La Unidad Técnica se allegará de los elementos de convicción que estime pertinentes para integrar el expediente respectivo. Para tal efecto, solicitará a los órganos del Instituto que lleven a cabo las investigaciones o recaben las pruebas necesarias.
- La Unidad Técnica, podrá solicitar a cualquier autoridad, los informes, certificaciones o apoyo necesario para la realización de diligencias que coadyuven en la investigación.

#### **e) Conclusión del apartado**

El procedimiento especial sancionador se rige de manera preponderante por el principio dispositivo, al corresponder a las partes aportar las pruebas de naturaleza documental y técnica. Empero, dicha disposición no limita a la autoridad administrativa electoral para que, conforme al ejercicio de la facultad conferida por las normas constitucionales y legales en la materia, ordene el desahogo de las pruebas que estime necesarias para su resolución, siempre y cuando la violación reclamada lo amerite, los plazos así lo permitan y sean determinantes para el esclarecimiento de los hechos denunciados<sup>4</sup>.

Una excepción a esa intervención de la autoridad en la sustitución de la carga de la prueba se encuentra cuando se está frente a denuncias de expresiones que constituyan

---

<sup>4</sup> Jurisprudencia 22/2013. **PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN.** Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 62 y 63.

calumnia, en cuyo caso, la carga de la prueba corresponde al quejoso, ya que es su deber aportarlas desde la presentación de la denuncia, así como identificar aquellas que habrán de requerirse cuando no haya tenido posibilidad de recabarlas.<sup>5</sup>

En ese sentido, cuando se aportan elementos de prueba mínimos que permitan la identificación circunstanciada de los hechos denunciados, la UTCE debe admitir o desechar la denuncia, hecho lo cual, es menester que emplace al denunciante y al denunciado para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos. Si considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias.

Para el caso de que la infracción se relacione con la difusión de promocionales en radio y televisión violatorios de la Constitución o la ley, la identificación de los hechos y la idoneidad de los medios de prueba, por regla general, se tendrá satisfecho con el señalamiento circunstanciado de la transmisión del promocional denunciado, así como con el ofrecimiento de la prueba técnica consistente en el material de audio o video cuyo contenido se estima violatorio del sistema de comunicación político-electoral previsto en la Constitución.

Ello porque de esta manera la autoridad estará en condiciones de poder localizar las condiciones de tiempo, modo y lugar de la

---

<sup>5</sup> Jurisprudencia 12/2010. **CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE.** Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 12 y 13.

transmisión, así como de su contenido, para lo cual, se podrá auxiliar de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas para que, a partir del monitoreo de medios que realiza y de la impresión de la huella digital acústica del promocional, pueda determinar la existencia de los hechos<sup>6</sup>.

### **III. Trámite de las medidas cautelares ante órganos centrales del INE.**

De conformidad con los artículos 471, párrafos 7 y 8 del Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 38 a 40 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se advierte que las medidas cautelares sólo pueden ser dictadas por: a) el Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, a petición de parte o de forma oficiosa, a propuesta de la UTCE; y b) los órganos desconcentrados en sus respectivos ámbitos de competencia, a petición de parte o de forma oficiosa, a propuesta del Vocal respectivo; para resolver sobre las medidas cautelares, dichos órganos pueden sesionar en cualquier día, incluso fuera de proceso electoral federal o local.

El trámite de las medidas cautelares ante los órganos centrales del INE, se rige por las siguientes premisas:

- a) La solicitud de adopción de medidas cautelares deberá cumplir con los siguientes requisitos:

---

<sup>6</sup> Las anteriores premisas las estableció esta Sala Superior al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-65/2015.

- Presentarse por escrito ante la Unidad Técnica y estar relacionada con una queja o denuncia.
- Precisar el acto o hecho que constituya la infracción denunciada y de la cual se pretenda hacer cesar.
- Identificar el daño cuya irreparabilidad se pretenda evitar.

b) Para el caso de que la solicitud tenga por objeto hechos relacionados con radio y televisión, la UTCE requerirá a la DEPPP que efectúe el monitoreo para detectar la existencia del material denunciado y, de inmediato, le informe sobre su resultado; en caso que el material no haya sido pautado por el Instituto, los concesionarios deberán informar sobre su existencia.

c) Cuando las solicitudes sean presentadas ante los órganos desconcentrados y la materia de la petición verse sobre la presunta colocación de propaganda fija a través de pintas de bardas, espectaculares así como cualquier otra diferente a radio y televisión, el órgano desconcentrado correspondiente determinara la investigación conducente sobre la petición de mérito; sin embargo, en determinados contextos, por ejemplo, cuando la irregularidad se presente en dos o más distrito electorales, la Comisión de Quejas y Denuncias válidamente puede pronunciarse sobre la medida cautelar<sup>7</sup>.

d) Cuando la solicitud de medidas cautelares sea recibida por los órganos desconcentrados, y la misma sea competencia de los órganos centrales, al ser el medio comisivo radio o

---

<sup>7</sup> En ese sentido se pronunció esta Sala Superior al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-56/2015.

televisión, será remitida de forma inmediata y por el medio más expedito a la UTCE.

e) La solicitud de adoptar medidas cautelares será notoriamente improcedente, cuando:

- La solicitud no se presente por escrito ante la UTCE y esté relacionada con una queja o denuncia; no se precise el acto o hecho que constituya la infracción denunciada y de la cual se pretenda hacer cesar; no se identifique el daño cuya irreparabilidad se pretenda evitar.

- **De la investigación preliminar** realizada no se deriven elementos de los que pueda inferirse al menos indiciariamente, la probable comisión de los hechos e infracciones denunciadas que hagan necesaria la adopción de una medida cautelar.

- Del análisis de los hechos o de la investigación preliminar, se observe que se trata de actos consumados, irreparables o futuros de realización incierta.

- Cuando ya exista pronunciamiento de respecto de la propaganda materia de la solicitud.

f) Si la solicitud de adoptar medidas cautelares no actualiza una causal de notoria improcedencia, la UTCE, **una vez que en su caso haya realizado las diligencias conducentes y dentro del término de cuarenta y ocho horas después de haber**

**admitido la queja o denuncia**, la remitirá inmediatamente con las constancias recabadas y un proyecto de acuerdo a la Comisión de Quejas y Denuncias para que ésta resuelva en un plazo de veinticuatro horas.

g) El acuerdo que ordene la adopción de medidas cautelares deberá contener las consideraciones fundadas y motivadas acerca de:

- La prevención de daños irreparables en las contiendas electorales.
- El cese de cualquier acto o hecho que pueda entrañar una violación o afectación a los principios rectores o bienes jurídicos tutelados en materia electoral.

h) El acuerdo en que se determine la adopción de medidas cautelares establecerá la suspensión inmediata de los hechos materia de la misma, otorgando en su caso un plazo no mayor a 48 horas atendiendo la naturaleza del acto para que los sujetos obligados la atiendan.

i) Tratándose de materiales que se difundan en radio o televisión, en todo caso, se ordenará la suspensión de la transmisión en un plazo no mayor a 24 horas, a partir de la notificación formal del acuerdo correspondiente.

j) El acuerdo por el que se declare procedente la adopción de una medida cautelar se deberá notificar a las partes, en términos de lo establecido en la Ley General de Instituciones y

Procedimientos Electorales y el Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.

De lo expuesto en los tres apartados precedentes se concluye que, una interpretar sistemática y funcional de la normativa relatada, que considere el objeto y naturaleza de las medidas cautelares, así como los principios de certeza, objetividad, exhaustividad y efectividad, se concluye lo siguiente:

**a)** La UTCE está facultada para **realizar diligencias** preliminares a fin de allegarse de elementos de los que, en su caso, pueda inferir válidamente la probable comisión de los hechos e infracciones denunciadas que hagan necesaria o no la adopción de una medida cautelar.

**b)** La norma no prevé en forma expresa un plazo para el desahogo de tales diligencias, empero, si se tiene presente la naturaleza sumaria de la medidas cautelares, así como que la UTCE, de inmediato o dentro del término de **cuarenta y ocho horas** después de haber admitido la queja o denuncia, debe remitir las constancias recabadas y un proyecto de acuerdo a la Comisión de Quejas y Denuncias para que ésta resuelva sobre la solicitud de medidas cautelares, se puede concluir que ordinariamente tal investigación para efecto de la solicitud de medidas cautelaras o su negativa debe tener una duración de hasta cuarenta y ocho horas después de haber admitido la queja.

**c)** Sin embargo, en situaciones excepcionales, derivadas de la complejidad de los hechos denunciados y considerando la naturaleza tutelar de las medidas cautelares, y a fin de que resulten efectivas y no pierdan todo efecto práctico (al negarse una medida cautelar sobre hechos presuntamente ilegales por estar pendientes de desahogo diligencias tendentes a contar con los indicios suficientes para solicitarlas), esta Sala Superior considera procedente que la UTCE se reserve proveer sobre las mismas hasta por un plazo igual, esto es cuarenta y ocho horas más del plazo previsto para su solicitud en condiciones ordinarias.

**d)** Lo anterior, en el entendido de que tratándose de publicidad o propaganda que se considere ilegal en medios diversos a radio y televisión, como podría ser, por ejemplo, la contemplada en bardas, espectaculares o vehículos, bastará que, para efecto de la solicitud o propuesta de medidas cautelares, se demuestre o existan indicios suficientes de su difusión en alguno de esos medios, sin que tengan que identificarse plenamente todos los sitios o medios en que se difunde, ya que si, a partir del análisis del contenido de la publicidad, existen elementos que, en un análisis preliminar y de apariencia de buen derecho, pueden ser ilegales, ello es suficiente para proponer la suspensión o retiro de la misma, siempre que ello resulte una medida idónea, necesaria y proporcional.

e) Las diligencias que se ordenen para cumplir con la investigación preliminar de mérito, deben comprender tanto las que estime necesarias la UTCE, como el denunciante, siempre y cuando los plazos para su desahogo permitan que se tomen en consideración para proponer lo conducente respecto de la medida precautoria solicitada. De no ser así, el resultado de esas diligencias o pruebas ofrecidas por el denunciante, en su caso, podrán ser tomadas en cuenta en otro momento procesal dentro del procedimiento especial sancionador, en el entendido de que lo anterior no afecta el derecho de los denunciantes, en interés de su propio actuar, a recabar o solicitar ante las instancias que estimen pertinentes los elementos probatorios que sustenten su denuncia para contribuir a que la autoridad cuente dentro de los plazos señalados con los elementos suficientes para determinar lo conducente.

#### **IV. Análisis del caso**

En el caso concreto, el Partido Morena presentó queja a través de la cual denunció hechos que en su concepto son violatorios de la normativa electoral, consistentes en propaganda gubernamental en favor del PVEM y del Partido Revolucionario Institucional (PRI), por lo que solicitó que el Consejo General (CG) del Instituto Nacional Electoral (INE), emitiera medidas cautelares para que cesaran las violaciones denunciadas.

Los hechos denunciados se relacionan, fundamentalmente, con dos aspectos: a) el programa de vales de medicamentos para derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); y b) el programa que el denunciante denomina "*Lentes con graduación gratuitos por el Partido Verde*", que atribuye al Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y a la empresa Ópticas Devlyn, a través del cual, asegura el recurrente, en las ciudades de Puebla, Puebla y Cancun, Quintana Roo, "previo a la entrega de los formatos", se pide a los ciudadanos afiliarse a dicho partido.

Tocante al primer aspecto, el denunciante narró que ante el anuncio del programa de vales de medicamentos para derechohabientes del IMSS e ISSSTE, realizado por esas dependencias, a partir del nueve de febrero de dos mil quince, el PVEM emprendió la difusión del referido programa en espectaculares en la ciudad de México y en autobuses de transporte urbano en el Distrito Federal y en Toluca, Estado de México, en los que se podía leer los mensajes: "Vales de Medicinas propuesta cumplida", "En el IMSS-ISSSTE", "A partir del 15 de marzo en el DF", "A partir del 1 de julio en Edo. De MX".

El denunciante manifestó que dicha conducta constituía una violación a la medida cautelar dictada e treinta y uno de diciembre de dos mil catorce por la Comisión de Quejas y Denuncias, en el expediente

UT/SCG/PE/JCJ/CG/72/INE/88PEF/42/2014, por lo que solicitó que se aplicaran medidas de apremio.

En virtud de que para el ahora recurrente los hechos materia de la queja constituían actos anticipados de campaña, pidió el ejercicio de la Oficialía Electoral, para que documentara en todo el país, los anuncios denunciados.

Además de la intervención de la Oficialía Electoral, para acreditar su dicho, el denunciante ofreció como prueba:

a) La inspección a las páginas de internet del IMSS e ISSSTE.

b) Acuse de recibo del documento mediante el cual solicitó a la DEPPP del INE, los testigos de grabación del programa de radio “Noticias MVS, Primera Emisión con Carmen Aristegui”, transmitido el trece de febrero de dos mil quince, particularmente el contenido comprendido de las ocho treinta a las nueve treinta horas, en especial de un promocional del Gobierno Federal en el que se anuncia que se entregarán vales de medicina en el IMSS e ISSSTE; testigos de grabación que aseguró no le habían sido entregados.

c) La inspección de un portal de internet que citó, en el que aseguró que el PVEM “promueve” una videograbación relacionada con “Vales de Medicinas”.

d) Un CD el cual el oferente asegura que contiene el citado mensaje del PVEM, relativo a los vales de medicinas.

e) Fotografías de la propaganda denunciada en espectaculares y vehículos de transporte urbano, y del programa “*Lentes con graduación gratuitos por el Partido Verde*”.

f) Un formato relacionado con el programa “*Lentes con graduación gratuitos por el Partido Verde*”.

g) La presuncional e instrumental de actuaciones.

El denunciante también pidió que el Consejo General (CG) del INE dictara medidas cautelares, por las que se ordenara la suspensión de toda publicidad del Poder Ejecutivo Federal relacionada con la entrega de vales de medicina, así como de la publicidad del PVEM que denunció, porque en su concepto, con ella se vulneran los principios de imparcialidad y equidad en la presente elección federal, toda vez que se posicionaba de manera ventajosa e indebida al Partido Revolucionario Institucional, partido al que pertenece el Presidente de la República, y al PVEM, lo que vulneraba el principio de equidad en la contienda.

Respecto del segundo aspecto, el denunciante también solicitó su suspensión, porque desde su perspectiva constituía una

indebida ventaja en el proceso electoral en curso, al posicionarse el partido denunciado ante el electorado.

De lo expuesto es factible concluir que las medidas cautelares solicitadas por Morena, se refieren a tres diferentes aspectos, con la pretensión de que se ordene la suspensión de:

I. La publicidad del Poder Ejecutivo Federal, relacionada con la entrega de vales de medicina, en particular la expuesta en radio e internet (en los portales del IMSS e ISSSTE); lo anterior se infiere de los hechos narrados y de las pruebas ofrecidas, habida cuenta que ofrece la inspección en los portales de internet para acreditar el mensaje que se expone, relacionado con los vales de medicina, así como los testigos de grabación de un spot en el que el Gobierno Federal anuncia la entrega de dichos vales.

II. La publicidad del PVEM en autobuses de servicio urbano y espectaculares, relacionada con la entrega de vales de medicina; lo anterior se infiere de la circunstancia de que tocante a la publicidad del PVEM relacionada con los vales de medicina, Morena pide la suspensión de la difusión de “la publicidad denunciada”, y es precisamente la publicidad en espectaculares y autobuses del servicio urbano la que denuncia el Partido Morena.

III. El programa “*Lentes con graduación gratuitos por el Partido Verde*”.

A tal queja, recayó el acuerdo de diecisiete de febrero de dos mil quince, dictado por el Titular de la UTCE, en el acordó, en lo conducente, admitir la denuncia y tramitarla en la vía del procedimiento especial sancionador; remitir la solicitud de intervención de la Oficialía Electoral al SE del INE para que determinara lo que en derecho proceda; y reservarse para acordar lo conducente tocante a las medidas cautelares solicitadas, hasta en tanto contara con la información indispensable para pronunciarse al respecto, al estimar que las medidas cautelares solicitadas versan sobre hechos pendientes de verificar por la Oficialía Electoral y la DEPPP.

Con base en lo expuesto se considera que son **fundados** los agravios expuestos por el recurrente, dado que si bien la UTCE debe hacer una investigación preliminar, ordenando la práctica de las diligencias que estime pertinentes, que pueden incluir las solicitadas por el denunciante, lo cierto que respecto de estas últimas, para efectos de la medida cautelar solicitada, sólo debe tomar en consideración aquéllas cuyo desahogo le permitan a la UTCE proponer el acuerdo respectivo dentro del término de cuarenta y ocho horas siguientes a la admisión de la denuncia. Y si bien, resulta razonable la posibilidad de reservar proveer sobre la solicitud de las medidas para garantizar su eficacia, lo cierto es que ello no puede hacerse de manera ilimitada o incierta, dejando al momento del desahogo de información o requerimientos pendientes.

En el caso, si bien el denunciante solicitó el ejercicio de la Oficialía Electoral para que documentara en todo el país los anuncios denunciados, lo cierto es que también aportó otros medios de convicción para acreditar su dicho, como lo son un “CD” y fotografías que aseguró se relacionaban con los hechos materia de la queja, así como un formato del programa de entrega de lentes que denunció; además, pidió la inspección de diversas páginas de internet que precisó.

No pasa desapercibido que el denunciante ofreció como prueba el testigo de grabación de un promocional que aún no le había sido entregado; sin embargo, señaló la fecha en que se emitió (trece de febrero de dos mil quince); medio de difusión (el programa de radio “Noticias MVS, Primera Emisión con Carmen Aristegui”, particularmente el contenido comprendido de las ocho treinta a las nueve treinta); identificó el promocional (promocional del Gobierno Federal en el que se anuncia que se entregarán vales de medicina en el IMSS e ISSSTE); por tanto, la autoridad responsable estaba en aptitud de ejercer sus facultades de investigación antes referidas, y requerir a la DEPPP, para que informara si se difundió el promocional así como su contenido<sup>8</sup>.

Por tanto, la responsable debió ordenar las inspecciones ofrecidas y valorar su resultado en concatenación con las otras pruebas aportadas, para determinar si del conjunto de tales probanzas, era posible realizar una evaluación preliminar del caso concreto, a fin de determinar si se justificaba o no el

---

<sup>8</sup> Similar criterio sostuvo esta Sala Superior al resolver el SUP-REP-65/2015.

dictado de cada una de las medidas cautelares solicitadas, y no esperar a que la Oficialía Electoral entregara lo solicitado por el denunciante, ya que ello implica dilación indefinida en la resolución de las medidas cautelares, lo que va en contra de su naturaleza expedita, ya que se caracterizan por ser sumarias, para evitar que, de ser el caso, la irregularidad denunciada pueda volverse irreparable; considerando que el resultado de lo solicitado a la Oficialía Electoral podrá ser valorado en otro momento procesal.

**Efectos de la sentencia.**

En virtud de lo anterior, procede revocar el acuerdo controvertido, en lo que fue materia de impugnación, para el efecto de que, **de inmediato**, la UTCE, con los elementos que obren en el expediente y aquellas actuaciones que se hayan realizado o deban practicarse en atención a lo solicitado por el ahora recurrente, valore los elementos conducentes y, en su caso, proponga a la Comisión de Quejas y Denuncias lo conducente sobre la solicitud de adopción de las medidas cautelares, haciéndole también de su conocimiento la petición del denunciante de que sea el CG del INE el que determine lo procedente respecto de las referidas medidas cautelares.

La UTCE deberá informar a esta Sala Superior del cumplimiento dado a esta sentencia dentro de las veinticuatro horas a que ello ocurra.

**III. RESOLUTIVO**

**ÚNICO.** En lo que fue materia de impugnación, se **revoca** el acuerdo de diecisiete de febrero de dos mil quince, emitido por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, en el expediente *UT/SCG/PE/MORENA/CG/39/PEF/83/2015*, para los efectos precisados en esta ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE como corresponda.**

Devuélvase los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, ante la Subsecretaria General de Acuerdos en Funciones quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS  
EN FUNCIONES**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**