

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-196/2016

**RECORRENTE:** GOBERNADOR  
CONSTITUCIONAL DEL ESTADO  
DE MORELOS

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

**MAGISTRADA PONENTE:** JANINE  
M. OTÁLORA MALASSIS

**SECRETARIOS:** ANDRÉS CARLOS  
VÁZQUEZ MURILLO Y SERGIO  
MORENO TRUJILLO

Ciudad de México, a dieciocho de enero de dos mil dieciséis.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el sentido de **confirmar** el medio de apremio impuesto al Gobernador Constitucional del Estado de Morelos en el acuerdo de ocho de diciembre de dos mil dieciséis por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, dentro del procedimiento sancionador registrado con la clave UT/SCG/Q/CG/60/2016.

**A N T E C E D E N T E S**

De lo narrado por el recurrente en su demanda, así como de las constancias de autos, se advierte:

## **SUP-REP-196/2016**

**1. Primera queja.** El once de noviembre de dos mil dieciséis, el representante del Partido Acción Nacional (PAN) ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), denunció la comisión de conductas presuntamente contraventoras de la normativa electoral atribuibles al Gobernador del Estado de Morelos, derivado de la difusión de su nombre e imagen en espectaculares y carteleras de publicidad a través de la Revista C&E -*Campaigns-Elections México. La revista para la Gente Política*-.

Dicha queja quedó registrada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE con la clave **UT/SCG/PE/PAN/CG/190/2016**, además, se consideraron como hechos los siguientes:

- a. El presunto uso indebido de recursos públicos, así como la supuesta promoción personalizada del Gobernador del Estado de Morelos, con motivo de la difusión aludida y,
- b. La presunta realización de actos anticipados de campaña con miras al proceso electoral 2017-2018.

**2. Procedimiento especial sancionador.** El catorce de noviembre siguiente, la señalada Unidad Técnica admitió a trámite el procedimiento especial sancionador (PES), presentado por el PAN, y en diverso acuerdo de misma fecha ordenó diligencias de investigación preliminar.

**3. Medidas cautelares.** El quince de noviembre, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE dictó el acuerdo **ACQyD-INE-136/2016**, en el que declaró procedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas. Asimismo, ordenó al recurrente y a la Revista C&E, que de inmediato, en un plazo que no excediera de **doce horas** contadas a partir de la notificación del acuerdo, llevaran a cabo las acciones necesarias, suficientes e idóneas para suspender y retirar la difusión de toda la propaganda que publicita dicha revista, en la que aparece el nombre e imagen del referido Gobernador, tanto la encontrada en el Estado de México, como en cualquier otra entidad federativa, con contenido igual o similar.

**4. Segunda queja.** El dieciséis siguiente, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE tuvo por recibida la queja presentada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en Michoacán, en contra del Gobernador del Estado de Morelos y de la Revista C&E. Lo anterior, en similares términos al primer procedimiento referido.

La misma se registró como PES con la clave **UT/SCG/PE/PRI/JL/MICH/191/2016**, se ordenó la acumulación al guardar estrecha relación con la primera de las quejas y se determinó la improcedencia de la solicitud de medidas cautelares,

## **SUP-REP-196/2016**

al existir un pronunciamiento previo por parte de la Comisión de Quejas y Denuncias al respecto.

**5. Recurso de revisión.** Disconforme con las medidas cautelares otorgadas por la Comisión de Quejas y Denuncias, el Gobernador del Estado de Morelos interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador (REP), radicado en esta Sala Superior con la clave **SUP-REP-183/2016**, el cual fue resuelto el treinta de noviembre del presente año, en el sentido de confirmar las medidas cautelares impuestas.

**6. Procedimiento sancionador ordinario.** De manera coetánea a la sustanciación del recurso de revisión citado, el veintidós de noviembre del presente año, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE, entre otras cuestiones, acordó que ante la existencia de la propaganda cuestionada en los Estados de Baja California, Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, así como Yucatán, y tomando en cuenta el probable incumplimiento a lo ordenado en la medida cautelar, procedía de oficio iniciar un procedimiento ordinario sancionador (POS), el cual se registró con la clave **UT/SCG/Q/CG/60/2016**, toda vez que se constató que aún existía colocada en la vía pública propaganda comercial de la Revista C&E, en la cual aparece la imagen y el

nombre del Gobernador del Estado de Morelos, con la leyenda de “Transforma Morelos”.

En ese procedimiento ordinario, se ordenó al recurrente que, de manera inmediata, en un plazo que no excediera de las **doce horas**, retirara la publicidad materia de estudio, de todos aquellos medios en que se estuviera difundiendo en la totalidad de las entidades federativas.

**7. Requerimientos dentro del POS.** Derivado de la verificación realizada por el INE respecto a la existencia de la difusión de la propaganda cuestionada, tanto en espectaculares como en autobuses de transporte público, el veintitrés, veinticinco y veintiocho de noviembre, así como uno y ocho de diciembre, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral requirió al Gobernador del Estado de Morelos, así como al representante legal de Treinta y Seis Cero Grados, S.A. de C.V., y/o editor responsable de la Revista C&E, para que llevaran a cabo todas las acciones necesarias, suficientes e idóneas para suspender y retirar la difusión de tal propaganda.

**8. Incidente de incumplimiento promovido por el PRI.** El veinticuatro de noviembre, el representante del PRI ante el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, presentó ante la Junta Local Ejecutiva del INE en dicha entidad incidente de

## **SUP-REP-196/2016**

incumplimiento de la resolución de medida cautelar ordenada al Gobernador del Estado de Morelos y a la Revista C&E. Asimismo, el veinticinco de noviembre, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral dictó acuerdo en el **procedimiento sancionador ordinario** UT/SCG/Q/CG/60/2016, en el que tuvo por recibido el incidente de inejecución y determinó que la existencia de la propaganda cuestionada, sería objeto de investigación y, en su oportunidad, de pronunciamiento de fondo en la resolución del procedimiento ordinario, en donde se dilucidaría si existió o no incumplimiento a las medidas cautelares decretadas.

**9. Acto impugnado.** Dentro del POS iniciado de oficio, el ocho de diciembre del año en curso, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE emitió un acuerdo en el que, en esencia, determinó que continuaba la difusión de propaganda motivo de las medidas cautelares y requirió, de nueva cuenta, al Gobernador Constitucional del Estado de Morelos, llevar a cabo todas las acciones necesarias, suficientes e idóneas para suspender y retirar su difusión. En ese acuerdo, la citada Unidad Técnica hizo efectivo el medido de apremio consistente en la imposición de una multa de cien UMAS, equivalente a igual número de días de salario mínimo general vigente, lo cual correspondió a \$7,304.00 (siete mil trescientos cuatro pesos 00/100 M.N).

**10. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.** Disconforme con lo anterior, el diez de diciembre pasado, el Gobernador Constitucional del Estado de Morelos, promovió el presente REP.

**11. Recepción y turno a ponencia.** Una vez recibido el medio de impugnación, mediante acuerdo del inmediato once, la Magistrada Presidenta de este Tribunal Electoral ordenó integrar el expediente de clave **SUP-REP-196/2016** y turnarlo a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).

**12. Radicación.** En su momento, la Magistrada Instructora, acordó la radicación del expediente.

**13. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, al considerar que se cumplen los requisitos de procedibilidad del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, la Magistrada Instructora admitió la demanda respectiva, y al no existir diligencia pendiente por desahogar, declaró cerrada la instrucción, con lo cual el medio de impugnación quedó en estado de resolución.

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

## **SUP-REP-196/2016**

**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 recurso de revisión del procedimiento especial sancionador al rubro, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 17, 41, párrafo segundo, Base VI y 99, párrafo cuarto, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), 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 (LGSMIME), toda vez que se trata de un recurso promovido por el Gobernador Constitucional del Estado de Morelos, a fin de impugnar el acuerdo emitido por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE, en donde la materia de análisis se circunscribe a determinar la validez jurídica de un medido de apremio aplicado por la falta de acatamiento a las medidas cautelares dictadas en un procedimiento especial sancionador.

**SEGUNDO. Requisitos de 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 LGSMIME, en los términos siguientes:

**2.1. Vía de impugnación.** En principio, resulta necesario determinar la vía a través de la cual debe resolverse la controversia planteada, toda vez que el acto impugnado fue emitido dentro de un POS, con la finalidad de lograr el acatamiento de las medidas cautelares dictadas en el PES registrado con la clave **UT/SCG/PE/PAN/CG/190/2016 y su acumulado**, en el que, se consideraron como hechos los siguientes:

- a. El presunto uso indebido de recursos públicos, así como la supuesta promoción personalizada del Gobernador del Estado de Morelos; y
- b. La presunta realización de actos anticipados de campaña con miras al proceso electoral 2017-2018.

Al respecto, debe tenerse en cuenta, que conforme con lo previsto con el artículo 109 de la LGSMIME, el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador procede para impugnar:

- a. Las sentencias dictadas por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral;
- b. Las medidas cautelares que dicte el INE a que refiere el Apartado D, Base III del artículo 41 de la CPEUM; y
- c. El acuerdo de desechamiento a una denuncia que emita ese Instituto.

## **SUP-REP-196/2016**

En el caso, si bien es cierto que el acto reclamado no encuadra dentro de alguno de dichos supuestos, a partir de la interpretación gramatical, sistemática y funcional de lo previsto en los artículos 17, 41, Base VI, 99, párrafo primero de la CPEUM, en relación con los artículos 52, numeral 2, 459, numeral 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), 109 de la LGSMIME y 41 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, esta Sala Superior arriba a la conclusión que la impugnación relacionada con la **aplicación** de un **medio de apremio** dirigido a lograr, de manera coercitiva, **el cumplimiento de una medida cautelar dictada en un procedimiento especial sancionador**, debe conocerse y resolverse a través del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, porque de otra manera no se lograría cumplir con la finalidad de disipar, de manera expedita, el peligro de que se realicen conductas que a la postre puedan resultar ilícitas.

En efecto, a partir de la reforma en la materia electoral del año dos mil catorce, se realizaron modificaciones en la concepción de los procedimientos administrativos sancionadores, estableciéndose el ordinario, el especial sancionador y el de responsabilidades de los servidores públicos del INE.

La naturaleza jurídica y particularidades procesales de los dos primeros es la siguiente.

## **Procedimiento ordinario sancionador**

Los procedimientos ordinarios sancionadores son aquellos que se instauran para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas, los cuales podrán iniciar a instancia de parte o de oficio, cuando cualquier órgano de Instituto tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras.

La queja o denuncia podrá ser formulada ante cualquier órgano del Instituto, debiendo ser remitida dentro del término de cuarenta y ocho horas a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva para su trámite.

En este contexto, la citada Unidad Técnica, una vez que tenga conocimiento de los hechos denunciados, en su caso, dictará de inmediato las medidas necesarias para dar fe de los mismos, para impedir que se pierdan, destruyan o alteren las huellas o vestigios, y en general para evitar que se dificulte la investigación.

Durante la sustanciación del procedimiento ordinario, la autoridad se allegará de los elementos de convicción que estime pertinentes para integrar el expediente, cuya investigación no podrá exceder de **cuarenta días**, pudiendo ser ampliado de manera excepcional por una sola vez.

## **SUP-REP-196/2016**

Asimismo, se deberá valorar el dictado de **medidas cautelares**, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados; siendo procedente su impugnación a través del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador<sup>1</sup>.

En el entendido que, el proyecto de resolución que formule la Unidad Técnica será enviado a la Comisión de Quejas y Denuncias para su estudio y, en su momento, turnado al Consejo General para su votación.

Así, las resoluciones dictadas por el INE en el procedimiento sancionador ordinario pueden ser impugnadas por medio del recurso de apelación en un plazo de tres días, en correspondencia con el artículo 42 de la LGSMIME.

### **Procedimiento especial sancionador**

El procedimiento especial surge con la principal característica de ser un **proceso sumario**, como un mecanismo que permite a la

---

<sup>1</sup> Es orientadora la jurisprudencia 5/2015 de la Sala Superior, de rubro: MEDIDAS CAUTELARES. LOS ACTOS RELATIVOS A SU NEGATIVA O RESERVA SON IMPUGNABLES MEDIANTE RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, DENTRO DEL PLAZO DE CUARENTA Y OCHO HORAS.

autoridad electoral investigar y sancionar las conductas que contravengan las normas establecidas para la difusión de propaganda durante el proceso electoral. Incorporado en la legislación electoral con motivo de la reforma constitucional y legal de los años dos mil siete-dos mil ocho.

La Secretaría Ejecutiva del INE, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, **en cualquier tiempo**, puede ordenar la ejecución de un procedimiento especial cuando se denuncie la transgresión a lo establecido en la base III del artículo 41 o del párrafo octavo del artículo 134 de la CPEUM.

Durante el proceso electoral, la Unidad Técnica puede ordenar el inicio de un PES cuando se trate de la comisión de conductas que transgredan o constituyan:

- a. Lo establecido en la base III del artículo 41 -acceso a radio y televisión-, o bien el párrafo octavo del artículo 134 constitucional -propaganda gubernamental-;
- b. Las normas sobre propaganda política o electoral;
- c. Actos anticipados de precampaña o campaña.
- d. El derecho de réplica de los partidos políticos, precandidatos, candidatos y candidatos independientes<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Artículo 470 de la LGIPE, así como 59 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.

## **SUP-REP-196/2016**

Bajo el esquema de la reforma electoral de dos mil catorce, la legislación prevé el desarrollo de los procedimientos especiales a nivel central, ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral y a nivel desconcentrado, ante los vocales ejecutivos de las juntas locales y distritales. En ambos casos, la Sala Especializada de este órgano jurisdiccional es competente para resolver tal procedimiento.

Lo anterior, bajo el principio depurador del proceso electoral respectivo, a fin de inhibir conductas que pudieran traducirse en una afectación a los principios rectores del proceso electoral, con la finalidad de preservar la voluntad popular cuando se requiera la reorientación o reencauzamiento de las actividades de los actores políticos, a través del ejercicio de atribuciones **correctivas e inhibitorias** de la autoridad y no exclusivamente de aquellas que sean sancionadoras o anulatorias<sup>3</sup>.

### **Medidas cautelares**

En ambos procedimientos administrativos se autoriza la adopción de medidas cautelares.

---

<sup>3</sup> Puede consultarse la jurisprudencia 12/2007 de esta Sala Superior, de rubro: PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO.

Por cuanto hace a la competencia, las medidas cautelares podrán ser dictadas, a petición de parte o de forma oficiosa, por el Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias, a propuesta de la Unidad Técnica, y por los órganos desconcentrados en sus respectivos ámbitos de competencia, a propuesta del Vocal respectivo<sup>4</sup>.

Este órgano jurisdiccional ha sostenido 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, conforme a la apariencia del buen derecho, se reputa antijurídica. En este sentido, para que su acreditación se ajuste al principio de legalidad, deberá cumplirse cuando menos la probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el procedimiento, y el temor fundado de que, hasta en tanto sea resuelto de manera definitiva el asunto, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.

En el recurso de revisión SUP-REC-183/2016, esta Sala Superior sostuvo que el análisis para conceder alguna medida cautelar, no se encuentra supeditado al desahogo de las diligencias preliminares para la debida integración del expediente, ni tampoco

---

<sup>4</sup> Artículo 38 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.

## **SUP-REP-196/2016**

a la comparecencia del denunciado, toda vez que se trata de una determinación que se emite para preservar la materia de la queja, restableciendo provisionalmente la situación presuntamente antijurídica, a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad.

Puesto que las determinaciones deben fundarse en el estudio previo de los hechos acreditados con las pruebas que se acompañen al escrito de denuncia y, en su caso, las que de manera preliminar se recaben por la autoridad competente y que integren el expediente, en relación con las presuntas violaciones denunciadas.

En este contexto, escapa la obligación del resolutor analizar los argumentos expuestos por el denunciando, así como la valoración exhaustiva del material probatorio que integre el sumario, pues lo anterior atiende al estudio de fondo de la queja o denuncia presentada.

Por tanto, si del análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido constitucional o legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta controvertida, es justificado que la medida cautelar sea procedente, salvo que el perjuicio al

interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante.

Al respecto, la labor de esta Sala Superior ha destacado que para la vigencia de los bienes jurídicos tutelados por el Estado de Derecho, es de suma importancia que las medidas cautelares emitidas por el INE, tengan que ser **estrictamente observadas**, hasta en tanto se dicte en el procedimiento principal o pronunciamiento definitivo sobre la presunta ilicitud de las conductas investigadas, ya sea por el Consejo General de la autoridad electoral federal o por la Sala Especializada del Tribunal Electoral, según el procedimiento en el que se dicten.

Lo anterior, parte de la exigencia a las autoridades de la adopción de los mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas que a la postre puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida<sup>5</sup>.

### **Incumplimiento de medidas cautelares**

Ha sido motivo de análisis por este Tribunal Electoral el procedimiento a seguir ante el incumplimiento de medidas cautelares, en los siguientes términos:

---

<sup>5</sup> Criterio consultable en la jurisprudencia 14/2015 de esta Sala Superior, de rubro: MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.

## **SUP-REP-196/2016**

En atención al artículo 52, numeral 2 de la LGIPE, la Secretaría Ejecutiva del INE tiene adscrita una Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral que será competente para la tramitación, entre otros, de los procedimientos sancionadores que determine dicha ley sustantiva.

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

En este contexto, el artículo 41 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE establece expresamente sobre el tema de incumplimiento de medidas cautelares, lo siguiente:

- a.** 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.
- b.** 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 advierte, 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.

Asimismo, 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:

- a.** Dará inicio a un nuevo procedimiento para la investigación de estos hechos, o
- b.** Los podrá considerar dentro de la misma investigación, o bien,
- c.** Podrá imponer el medio de apremio que estime suficiente para lograr el cumplimiento de la medida ordenada.

Las hipótesis previstas en el artículo 41 del Reglamento facultan a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral para asumir diversas actitudes procesales frente al probable incumplimiento de las medidas cautelares. Dichas medidas son:

## **SUP-REP-196/2016**

La primera, consiste en **abrir un nuevo procedimiento sancionador**, a efecto de investigar los hechos relacionados con el posible incumplimiento.

En esta modalidad, la finalidad es contar con los elementos ciertos para, en su caso, **sancionar a los sujetos vinculados al cumplimiento de la medida cautelar**, si queda demostrado el incumplimiento de lo ordenado en la respectiva resolución (puede consistir en una obligación de hacer o no hacer).

La segunda, se relaciona con la posibilidad de conocer sobre el incumplimiento de la medida cautelar, en el mismo procedimiento que se dictó.

Ordinariamente, dentro del procedimiento se abre el incidente de incumplimiento respectivo, con la finalidad de determinar si se realizaron o dejaron de realizar los actos ordenados para cumplir con la medida cautelar. Esta vía únicamente es para determinar lo inherente a la ejecución de lo ordenado, sin que exista la posibilidad de imponer alguna sanción, porque para ello debe seguirse el procedimiento a que se refiere el supuesto anterior.

Finalmente, el tercer supuesto se refiere a los medios que puede adoptar la Unidad de lo Contencioso Electoral, a fin de lograr el debido cumplimiento de lo determinado en la resolución en la que

se dictan las medidas cautelares, esto es, a la posibilidad de que la Unidad Técnica de lo Contencioso imponga los medios de apremio previstos en el artículo 35 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.

Conforme con lo dispuesto en dicho artículo, los medios de apremio son los instrumentos jurídicos a través de los cuales la autoridad (sustanciadora o resolutora) puede hacer cumplir coercitivamente sus resoluciones.

Tales medios de apremio son:

- Apercibimiento;
- Amonestación;
- Multa que va desde los de cincuenta hasta los cinco mil días de salario mínimo diario general vigente en la Ciudad de México. La misma se cobrará de conformidad con lo establecido en el párrafo 7 del artículo 458 de la Ley General;
- Auxilio de la fuerza pública; y
- Arresto hasta por 36 horas, con el apoyo de la autoridad competente.

El citado precepto reglamentario establece, que el apercibimiento puede ser declarado en cualquiera de los acuerdos que durante el procedimiento emita la Unidad Técnica o el funcionario del órgano

## **SUP-REP-196/2016**

desconcentrado que lo lleve, y que dicho apercibimiento puede ser declarado de oficio o a petición de parte.

Asimismo, el referido artículo dispone que tanto la Unidad de lo Contencioso como el funcionario del órgano desconcentrado que instruya el procedimiento o cualquiera de los integrantes del órgano resolutor **pueden solicitar** la imposición de alguno de los medios de apremio enunciados en el precepto **o las medidas que estimen pertinentes para hacer cumplir su determinación.**

Como se ve, los medios de apremio no constituyen sanciones para las partes, sino medidas procesales dirigidas a lograr, de manera coercitiva, el cumplimiento de lo ordenado, tanto en cualquiera de las resoluciones emitidas durante la instrucción como en la resolución que dictada en el procedimiento.

Entonces, si las medidas cautelares constituyen determinaciones tendentes a preservar la materia del procedimiento, a efecto de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad, y los medios de apremio son los instrumentos jurídicos con que cuenta la autoridad para lograr de manera coercitiva el cumplimiento de las medidas cautelares, es claro que cuando alguna de las partes impugne la aplicación de un medio de apremio, dicha controversia debe ser conocida a través del recurso especial sancionador,

porque su naturaleza sumaria coadyuva a lograr la eficacia de la medida cautelar dictada.

Ahora bien, en el caso que se analiza, la autoridad administrativa inició un procedimiento especial sancionador para atender las quejas presentadas por el PAN, así como por el PRI, relativas al presunto uso indebido de recursos públicos y la supuesta promoción personalizada del Gobernador del Estado de Morelos, con motivo de la difusión en espectaculares y carteleras que promueven su imagen.

Como consecuencia de las medidas cautelares solicitadas en los escritos primigenios, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE declaró procedente la adopción de las mismas, ordenando al recurrente y a la Revista C&E, **llevaran a cabo las acciones necesarias, suficientes e idóneas para suspender y retirar la difusión de toda la propaganda que publicita dicha revista**, en la que aparece el nombre e imagen del referido funcionario público.

El veintidós de noviembre del presente año, ante el probable incumplimiento a lo ordenado en el acuerdo de medida cautelar citado, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE, de manera oficiosa, inició un procedimiento ordinario sancionador en contra de quien resulte responsable.

## **SUP-REP-196/2016**

En ese procedimiento, la Unidad Técnica dictó el acto que se impugna, esto es, el acuerdo de ocho de diciembre, en el cual aplicó al recurrente una multa de cien UMAS como medio de apremio, para lograr el cumplimiento de la medida cautelar.

Como se aprecia, el acto reclamado en el presente REP se encuentra **vinculado** con la manera de hacer efectivas las medidas cautelares dictadas en el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PAN/CG/190/2016 y su acumulado, las cuales fueron confirmadas por esta Sala Superior al resolver el recurso de clave SUP-REP-183/2016.

Por tanto, es claro que dicho acto debe ser conocido y resuelto por la vía del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador y no del recurso de apelación, dado que se encuentra relacionado con el trámite de un procedimiento sumario, aunado a que el mismo debe entenderse como un acto tendente al **cumplimiento** real de las medidas cautelares, con la finalidad de disipar, de manera expedita, el peligro de que se realicen conductas que a la postre puedan resultar ilícitas.

Ello, bajo la óptica de la naturaleza de los procedimientos especiales, así como de la eficacia de las medidas cautelares y

del derecho a la tutela judicial, atendiendo a lo previsto en los artículos 16 y 17 de la CPEUM.

Con independencia de si los hechos que motivaron la denuncia guardan relación o vinculación con algún proceso electoral, puesto que la materia de la presunta violación vinculó a la autoridad al inicio de un procedimiento especial sancionador, con las características apuntadas, entre ellas el ser un procedimiento sumario, motivo por el cual el cumplimiento a las medidas cautelares dictadas en éste escapa de la posibilidad de ser analizado de manera independiente y con características distintas, pues su análisis necesariamente se encuentra vinculado con la litis del procedimiento en el cual se emitieron.

**2.2. Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la Oficialía de Partes del INE y contiene el nombre del recurrente, domicilio para recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello, la firma autógrafa de quien representa al promovente; 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 y los preceptos presuntamente violados.

**2.3. Oportunidad.** En la especie se cumple tal requisito, toda vez que el acto impugnado fue notificado al recurrente, el ocho de

## **SUP-REP-196/2016**

diciembre del año en curso; en tanto que, el correspondiente recurso de revisión se interpuso el inmediato diez, es decir, dentro del plazo legal.

**2.4. Legitimación y personería.** Los requisitos se encuentran satisfechos en términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracciones I y IV, en correlación con el 110, párrafo 1, de la LGSMIME, ya que el aludido medio de impugnación puede ser interpuesto por las personas físicas, a través de sus representantes legítimos, en la especie, el recurrente es el Gobernador Constitucional del Estado de Morelos, por conducto de José Anuar González Cianci Pérez, quien se ostenta como Encargado del Despacho de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo de la citada entidad.

Por lo que hace al requisito de personería, se estima que José Anuar González Cianci Pérez, está facultado para interponer el recurso en representación del Gobernador de Morelos, en términos de lo señalado por los artículos 38, fracciones I y III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos; 9, 10, fracciones XX y XXIV, 24 y 25, último párrafo, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica y de su nombramiento como Encargado de Despacho de la misma.

Al respecto, debe considerarse que el procedimiento especial sancionador se instauró en contra del Gobernador Constitucional del Estado de Morelos por la posible comisión de infracciones a la normatividad electoral derivadas de su carácter de servidor público.

**2.5. Interés jurídico.** Esta Sala Superior considera que el interés jurídico del Gobernador del Estado de Morelos se satisface, toda vez que se le impuso un medio de apremio derivado del supuesto incumplimiento a las medidas cautelares, al considerar la existencia de la propaganda en la que apareciera su nombre e imagen publicitada a través de la Revista C&E, ante lo cual el recurrente aduce haber realizado diversas acciones para dar debido cumplimiento a ellas, girándose oficios al editor de dicha revista.

**2.6. Definitividad y firmeza.** De igual manera se cumplen estos requisitos, porque el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador fue interpuesto para controvertir los puntos de acuerdo emitidos por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE, en los que determinó, entre otras cuestiones, hacer efectivo el medio de apremio decretado en proveído de uno de diciembre del año en curso, pues no existe otro que deba ser agotado previamente, cuya resolución pudiera tener el efecto de revocar, anular, modificar o confirmar el acto controvertido.

## **SUP-REP-196/2016**

Lo cual se estima puede ser ubicado en supuesto similar al previsto en el criterio contenido en la jurisprudencia 44/2010 intitulada: TERCEROS INTERESADOS. EL ACUERDO DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR, POR EL CUAL NO SE ADMITE SU COMPARECENCIA, ES DEFINITIVO PARA SU IMPUGNACIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TLAXCALA Y SIMILARES).

Conforme a este criterio, un acto intraprocesal cumple con definitividad y firmeza, cuando su emisión produce efectos jurídicos en el acervo sustantivo de quien haga valer el medio de impugnación.

En consecuencia, al no advertirse de oficio la actualización de alguna causa de improcedencia del recurso de revisión citado, lo procedente es analizar el fondo de la cuestión planteada.

**TERCERO. Resumen de agravios.** El recurrente expresa en un único agravio, los siguientes motivos de disenso.

- a. Que los puntos Segundo y Tercero del acuerdo emitido por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE el ocho de diciembre del presente año, son violatorios de los principios de legalidad, exhaustividad, congruencia y certeza jurídica, porque, en su concepto, no existe una vulneración

a los bienes jurídicos tutelados en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, consistentes en la equidad, imparcialidad y neutralidad, con que debe conducirse todo servidor público.

- b.** El recurrente aduce que respecto de la interpretación y aplicación del artículo 134 constitucional, la autoridad responsable viola el principio de legalidad, al realizar una interpretación dogmática e inquisitoria, pues considera que ha ofrecido los medios de prueba suficientes a fin de acreditar las acciones desplegadas para dar cumplimiento, en lo posible y dentro de su alcance, de las medidas cautelares impuestas mediante el acuerdo ACQyD-INE-136/2016.

Al respecto, señala que no es su responsabilidad el diseño, distribución y forma de publicidad para difundir la Revista C&E, en la que aparece su imagen y la entrevista que se le realizó.

En ese sentido, menciona que se han girado los oficios CJ/000796/2016, CJ/000800/2016, CJ/000804/2016, CJ/000825/2016 y CJ/000834/2016, al ciudadano Alejandro Rodríguez Ayala, Editor de la aludida revista, a efecto de que se dé cumplimiento a lo ordenado en el acuerdo ACQyD-INE-136/2016.

Finalmente, aduce no estar obligado a lo imposible, es decir, no puede exigírsele realizar acciones más allá de sus posibilidades, ya que es a través de los oficios aludidos que

## SUP-REP-196/2016

ha llevado a cabo las acciones a su alcance para exigir a la revista el cumplimiento de lo mandatado.

- c. Menciona que del análisis de la denuncia que originó el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PAN/CG/190/2016 y su acumulado UT/SCG/PE/PRI/JL/MICH/191/2016, se puede advertir que los hechos denunciados no constituyen promoción personalizada con fines electorales, toda vez que no fue solicitada, contratada, ni pagada con recursos públicos y menos aún se hizo un llamado al voto.
- d. Que en el presente asunto, la motivación es incorrecta o insuficiente, ya que si bien es cierto que el criterio que debe tomarse se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* -apariencia del buen derecho-, unido al elemento del *periculum in mora* -temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final-, para decretar las medidas cautelares, la responsable tenía que haber realizado diversas ponderaciones como el derecho en juego, la irreparabilidad de la afectación, la idoneidad de la medida cautelar, así como su razonabilidad y proporcionalidad, circunstancias que estima no se valoraron en el presente caso.

Ello, puesto que la carga que se le impone de retirar la publicidad de la revista no es su responsabilidad, pues no depende de su voluntad ni le es imputable; sin embargo, ha llevado a cabo las acciones dentro de sus posibilidades al

girar diversos oficios al Editor de la Revista C&E, sin que la responsable haya realizado una debida valoración de tales oficios, por lo que estima se vulnera el **principio de exhaustividad**.

- e. Expresa que la responsable no le ha indicado de forma específica, ni fundada ni motivada, qué es lo que el Gobernador Constitucional del Estado de Morelos ha dejado de hacer o qué le falta por realizar para cumplimentar las medidas cautelares, aun y cuando, no es su responsabilidad y ha solicitado a través de diversos oficios al Editor de la Revista C&E, el cumplimiento a lo ordenado, lo que estima lo deja en estado de incertidumbre y vulnera el principio de **presunción de inocencia**.

#### **CUARTO. Estudio de fondo**

Los motivos de disenso resumidos se pueden dividir en dos apartados esenciales.

1. Aquellos dirigidos a combatir el acuerdo impugnado, por considerar que las medidas cautelares adoptadas por la Comisión de Quejas son ilegales, dado que no existe vulneración a los bienes jurídicos tutelados en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Federal [identificados con las letras a y c]; y

## **SUP-REP-196/2016**

2. Los encaminados a impugnar la imposición del medio de apremio, por estimar improcedente su aplicación, debido a que el recurrente ha realizado las diligencias que tiene a su alcance para cumplir con la medida cautelar que le fue impuesta [señalados con las letras b, d y e].

### **1. Agravios inoperantes por no controvertir la resolución impugnada**

Esta Sala Superior considera que los agravios identificados en el primer grupo resultan **inoperantes**, porque se dirigen a combatir cuestiones que ya fueron analizadas por esta Sala Superior al resolver el recurso de revisión SUP-REP-183/2016.

En efecto, cabe recordar que el quince de noviembre del presente año, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE dictó el acuerdo, en el que declaró procedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas. Asimismo, **ordenó al recurrente** y a la Revista C&E, que de inmediato, en un plazo que no excediera de **doce horas** contadas a partir de la notificación del acuerdo, **llevaran a cabo las acciones necesarias, suficientes e idóneas para suspender y retirar la difusión de toda la propaganda que publicita dicha revista**, en la que aparece el nombre e imagen del referido Gobernador, tanto la encontrada en el Estado

de México, como en cualquier otra entidad federativa, con contenido igual o similar.

En desacuerdo con las medidas cautelares, el Gobernador del Estado de Morelos, por conducto de su representante legal, interpuso recurso de revisión, el cual se identificó con la clave SUP-REP-183/2016.

En lo que interesa, en la sentencia recaída a dicho recurso, esta Sala Superior consideró:

a) Que el análisis de la propaganda denunciada permitía arribar a la conclusión de que, bajo la apariencia del buen derecho, **se estaba en presencia de una promoción personalizada del referido servidor público**, con la finalidad de posicionarse entre la ciudadanía en general, puesto que, de un análisis preliminar, no permitía considerarse que la propaganda solo se encontraba dirigida a promocionar una revista, sino más bien se centró en exaltar, de forma destacada y en un primer plano la imagen y nombre del Gobernador del Estado de Morelos. Además, dada la forma, contexto y características en que se difundió la propaganda objeto de análisis, **cautelaramente se advirtió un ejercicio de promoción indebida, susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, con miras a posicionar a un**

## **SUP-REP-196/2016**

**funcionario público, que pudiera dar lugar a una violación a principios como los de equidad y neutralidad.**

**b)** Que contrariamente a lo alegado por el recurrente, con las medidas cautelares decretadas no se le estaba fincado responsabilidad alguna al Gobernador del Estado de Morelos, sino simplemente de manera precautoria se le estaba ordenando el retiro de propaganda que presuntamente resulta contraria al artículo 134 de la CPEUM, de ahí que sería hasta que se dictara sentencia definitiva, que se determinaría si la conducta que se le reprochó se acredita y, por ende, si merece ser objeto de alguna sanción.

Aunado a ello, se determinó que el pronunciamiento derivaba de un análisis preliminar y en apariencia del buen Derecho, por lo que las consideraciones ahí sustentadas no determinan ni sujetan el sentido de la decisión que, en su oportunidad, emita la autoridad resolutora en ejercicio de su jurisdicción y competencia.

**c)** Finalmente, se consideró **que la autoridad responsable no vinculó al recurrente a realizar, por sus propios medios, el retiro físico de la propaganda**, ni tampoco afectar los derechos de terceros, precisamente porque lo ordenado en tal determinación, **se limitó a que el Gobernador del Estado de Morelos llevara a cabo, dentro de su ámbito de atribuciones,**

**y coadyuvando con la Revista C&E, los actos idóneos, necesarios, oportunos, pertinentes y eficaces para retirar los elementos propagandísticos colocados en anuncios espectaculares y carteles.**

Como se ve, lo alegado ahora por el recurrente con relación a la supuesta ilegalidad de las medidas cautelares, ya fue juzgado por esta Sala Superior, por lo que resulta jurídicamente inviable su análisis en esta instancia, por ser cosa juzgada, toda vez que las sentencias emitidas por esta Sala Superior son definitivas e inatacables.

## **2. Agravios que controvierten directamente lo considerado en el acuerdo impugnado**

Para determinar la legalidad de la multa impuesta como medio de apremio, deben tomarse en cuenta las circunstancias imperantes al momento de su imposición.

Como ya se dijo, la Comisión de Quejas y Denuncias ordenó el retiro de los espectaculares y carteleras de publicidad de la Revista C&E en los que se difunde el nombre e imagen del Gobernador del Estado de Morelos. Entre los sujetos vinculados al cumplimiento de tales medidas se encuentra el propio gobernador, actor en el presente juicio.

## **SUP-REP-196/2016**

En el acuerdo impugnado, la autoridad responsable hizo efectivo el apercibimiento hecho con anterioridad, relativo a la imposición de una multa equivalente a cien UMAS, pues al momento de su emisión estaba comprobada la existencia de espectaculares y propaganda cuyo retiro ordenó la Comisión de Quejas y Denuncias.

Ahora bien, el actor considera, por un lado, que ha realizado todas las acciones a su alcance para lograr el retiro de la propaganda en mención, al remitir cinco oficios al representante legal de la revista. Además, estima que la responsable no refiere las razones por las cuales esos oficios no son medios adecuados para cumplir con las obligaciones impuestas.

Los agravios son infundados.

Contrariamente a lo referido, la autoridad responsable sí expresó las razones por las cuales considera que los oficios en comento no son idóneos para que el actor cumpla con las obligaciones impuestas al emitir las medidas cautelares, pues al respecto destaca que fueron remitidos a un domicilio que no pertenece a la revista, tal como se desprende de la diligencia de notificación realizada por la responsable en dicho lugar.

Además, esta Sala Superior considera que dichos oficios no son suficientes para demostrar que el actor ha actuado diligentemente para lograr el retiro de la publicidad, Ya que se limita a afirmar que de dichos oficios fueron recibidos, pero no demuestra que efectivamente fueron entregados a la revista, pues únicamente contienen una firma ilegible y una fecha, sin que exista prueba en el sentido de que sean de su representante legal o de personas que laboren en las oficinas de la revista, a fin de estar en condiciones de concluir que sí fue efectivamente entregado.

Asimismo, el ahora actor o su representante tampoco refieren el resultado de sus gestiones ante la revista; si se les dio una respuesta y cuál fue el sentido de la misma o simplemente no la obtuvo. Asimismo, tampoco menciona que se haya realizado otro tipo de gestión con dicha revista para apremiarla en el cumplimiento de la medida cautelar, que es la conducta que razonablemente se podría esperar de cualquier persona, cuándo la autoridad electoral ya le hizo un apercibimiento de imposición de una multa.

De igual forma, debe tenerse presente que las medidas cautelares se emitieron el quince de noviembre del año pasado y fueron confirmadas por esta Sala Superior el treinta siguiente y a la fecha de la emisión del acuerdo impugnado (ocho de diciembre), lejos de existir evidencia de retiro de la propaganda, se acredita la

## **SUP-REP-196/2016**

existencia de propaganda distinta a la originalmente denunciada, misma que si bien pudo haberse colocado simultáneamente, genera un indicio en el sentido de que las diligencias del Gobernador para retirarla han sido insuficientes e ineficaces

Por todo lo anterior, contrariamente a lo afirmado, esta Sala Superior considera que el Gobernador del Estado no ha actuado con la diligencia debida para lograr el retiro de la propaganda en comento, razón por la cual se justifica que la autoridad responsable le hubiera impuesto la multa impugnada en la presente instancia.

Por lo expuesto y fundado, se

### **R E S U E L V E**

**ÚNICO.** Se **confirma** el acuerdo impugnado.

**NOTIFÍQUESE** como corresponda.

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

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el **voto particular** de los magistrados Felipe de la Mata Pizaña y Reyes Rodríguez Mondragón, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**

**FELIPE ALFREDO FUENTES  
BARRERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS  
VALDEZ**

**SUP-REP-196/2016**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**

**VOTO PARTICULAR QUE EMITEN LOS MAGISTADROS FELIPE DE LA MATA PIZAÑA Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, RESPECTO DEL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-196/2016**

### **1. Antecedentes**

El quince de noviembre de dos mil dieciséis, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral<sup>6</sup> dictó medidas cautelares en un procedimiento especial sancionador incoado en contra del Gobernador del estado de Morelos, en las cuales, entre otras cosas, se instruyó al funcionario para que en un plazo determinado llevara a cabo las acciones necesarias, suficientes e idóneas para suspender y retirar la difusión de la propaganda difundida en espectaculares por la revista C&E (*Campaign & Elections México. La revista para la gente política*).

---

<sup>6</sup> En adelante CQyD del INE.

En contra de dicha determinación, el Gobernador del estado de Morelos promovió un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador ante esta Sala Superior, el cual fue resuelto por este órgano colegiado, en el sentido de confirmar la medida cautelar. Es importante destacar que dicha resolución fue adoptada por mayoría, con el **voto en contra de los suscritos**.

Lo anterior, ya que consideramos, de forma preliminar, que los espectaculares materia de la denuncia no implicaban una promoción personalizada del servidor público. De la misma manera, estimamos que la propaganda constituía un ejercicio periodístico y, por tanto, amparado por el derecho a la libertad de expresión.

Por ello, consideramos que debió revocarse la determinación emitida por la CQyD del INE y dejar sin efectos las medidas cautelares ordenadas.

## **2. Dificultad para el cumplimiento de las medidas cautelares.**

Como se señaló con anterioridad, la Sala Superior estimó que el hecho de que la CQyD del INE hubiera vinculado al Gobernador del estado de Morelos a realizar todas las acciones necesarias, suficientes e idóneas para suspender y retirar la difusión de toda la propaganda que publicita a dicha revista, no implicaban una carga desproporcionada, ya que estas acciones debían entenderse dentro del marco de atribuciones de cada uno de los sujetos denunciados.

Al respecto, reiteramos que en el caso no se toma en cuenta la complejidad y dificultad que puede representar para una persona

## **SUP-REP-196/2016**

física el retiro de espectaculares que, en principio, no se encuentra acreditado que haya contratado.

En efecto, de las constancias que obran en el expediente del recurso de revisión SUP-REP-183/2016, se aprecia que existen indicios que, de manera preliminar, permiten afirmar que los espectaculares en cuestión fueron colocados a solicitud de la revista C&E. Por tanto, quien en primera instancia se encontraba obligada a realizar las acciones necesarias, idóneas y adecuadas para el cumplimiento de la medida cautelar es la empresa responsable de la publicación, así como aquella que proporciona el servicio de publicidad en espectaculares.

En este sentido, consideramos que la CQyD del INE, así como la mayoría de integrantes de esta Sala Superior, no precisan de manera clara e indubitable cuáles son las acciones que, en su caso, debía realizar el Gobernador del Estado con la finalidad de cumplir con las medidas cautelares, esto es particularmente relevante, pues como se indicó no se ha acreditado, ni siquiera de manera presuntiva, su participación en la colocación de la propaganda objeto de la denuncia.

Al respecto, resulta relevante destacar que el funcionario público no está obligado a controlar los actos de comercialización de la propaganda, los cuales, en principio, está acreditado que fueron contratados por un tercero: C&E (Campaigns & Elections México. La revista para la Gente Política) por lo cual consideramos que se impone una carga excesiva al vincularlo a realizar acciones tendentes al retiro de la propaganda objeto de la denuncia, cuando no se encuentra en una posición jurídica de realizarlo.

### **3. Disenso con la sentencia aprobada**

No se comparte la resolución mayoritaria que concluye que debe confirmarse el acuerdo por el que se impuso una multa al recurrente como medida de apremio dentro del procedimiento ordinario sancionador.

Al respecto, se destaca que ese procedimiento ordinario fue iniciado de oficio por la autoridad responsable, con motivo del posible incumplimiento de las medidas cautelares dictadas dentro de un procedimiento especial sancionador distinto.

Los suscritos **no compartimos** la decisión mayoritaria del presente asunto, **primero**, porque consideramos que el presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador no es la vía procedente, sino que en todo caso sería el recurso de apelación; y **segundo**, porque la medida de apremio reclamada fue dictada en un procedimiento ordinario sancionador, cuando lo debido era que se decretara en el procedimiento especial.

Lo anterior de acuerdo con las siguientes consideraciones:

### **3.1. Improcedencia del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador y reencauzamiento a un recurso de apelación**

La medida de apremio reclamada fue dictada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral **dentro del procedimiento ordinario sancionador**. No obstante, en la ejecutoria se considera que la vía del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador es adecuada, porque dicho procedimiento fue iniciado de oficio en contra del Gobernador del Estado de Morelos, por el probable incumplimiento a las medidas cautelares decretadas en el diverso procedimiento **especial** sancionador.

## **SUP-REP-196/2016**

### **Disenso**

No se comparte lo razonado por la mayoría de los integrantes de esta Sala Superior, pues en nuestra opinión el medio de impugnación para conocer de la controversia presentada por el Gobernador del Estado de Morelos es el **recurso de apelación**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 40, párrafo 1, inciso b); 42, párrafo 1, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación a lo previsto en los artículos 109 de la citada ley.

En efecto, de las disposiciones legales en cita se desprende que el recurso de apelación es el medio para impugnar los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos centrales del Instituto Nacional Electoral que no sean impugnables a través del recurso de revisión, o bien por la determinación y, en su caso, la **aplicación de sanciones**.

Por su parte, el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador es la vía para recurrir: **i)** las sentencias dictadas por la Sala Regional Especializada de este tribunal; **ii)** las medidas cautelares que emita el Instituto, y **iii)** el acuerdo de desechamiento que emita el citado órgano administrativo electoral nacional a una denuncia precisamente de un procedimiento especial sancionador.

Como se observa, el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador se encuentra limitado para impugnar determinaciones específicas, las cuales no se actualizan en el caso, ya que el acto que se reclama en la presente instancia no deriva de la emisión de una sentencia de la Sala Especializada,

de una medida cautelar, o bien del desechamiento de una denuncia. Se trata del acuerdo emitido en un procedimiento ordinario sancionador por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en el que se determinó hacer efectiva una medida de apremio al Gobernador del Estado de Morelos, consistente en la imposición de una multa de cien unidades de medida y actualización (UMA's), equivalente a \$7,304.00 (siete mil trescientos cuatro pesos 00/100 M.N).

Los suscritos consideramos que **la vía procedente para conocer del acto impugnado es el recurso de apelación y no el recurso de revisión**, ya que la autoridad responsable es un órgano central del Instituto Nacional Electoral y el acto reclamado lo constituye la aplicación de una medida de apremio dentro de un procedimiento **diverso** al especial sancionador.

### **3.2. Indebida aplicación de una medida de apremio dictada en un procedimiento sancionador ordinario, por el supuesto incumplimiento de medidas cautelares decretadas en un procedimiento especial sancionador**

Los suscritos no comparten la decisión de confirmar el acto reclamado, al estimar que lo conducente es revocar la multa impuesta al recurrente, en virtud de que esa medida de apremio fue dictada en un procedimiento ordinario, que es diferente al especial sancionador en que fue decretada la medida cautelar, cuyo cumplimiento se pretende que sea observada plenamente por el actor.

En efecto, el acto reclamado se dictó indebidamente en un procedimiento ordinario lo cual conlleva a ordenar su revocación, a fin que se abra, en su caso, el incidente de incumplimiento

## **SUP-REP-196/2016**

respectivo dentro del especial sancionador en el cual se emitieron las medidas cautelares.

### **Disenso**

Diferimos de la determinación en cuestión porque, como se indicó, el acto reclamado no fue emitido en el **procedimiento especial sancionador** en el que se decretaron las medidas cautelares, sino que fue dictado dentro de un **procedimiento sancionador ordinario** iniciado por la autoridad responsable al advertir que, derivado de la verificación realizada por el INE respecto a la existencia de la difusión de la propaganda cuestionada, se tenía conocimiento de que la propaganda seguía publicitándose. Por esta razón procedía imponer la medida de apremio que se reclama en esta instancia, **para dar plena eficacia a las cautelares** decretadas por la autoridad electoral.

En nuestra opinión, la medida de apremio decretada en contra del recurrente tiene una finalidad diversa al del procedimiento ordinario iniciado en su contra.

Es decir, la medida de apremio tiene como objetivo lograr el cumplimiento de la determinación que se dictó en el procedimiento especial sancionador, por medio del cual se ordenó el retiro de los espectaculares y cualquier medio a través de los cuales se esté difundiendo la revista que contiene el nombre y la imagen del Gobernador.

En el segundo, la materia consiste en resolver si se actualiza una falta sustantiva que amerite imponer una sanción por el incumplimiento a la orden de retiro.

En este sentido, consideramos que **los medios de apremio deben emitirse dentro del procedimiento especial en el cual se dictaron las medidas cautelares.**<sup>7</sup>

Lo anterior se sustenta así, en atención a la naturaleza jurídica de los medios de apremio regulados en el artículo 41.1 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, que a su letra dispone:

**Artículo 41.**

**Del incumplimiento**

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.

De la lectura de dicho precepto se advierte que se establecen diferentes acciones que la Unidad Técnica puede implementar ante el probable incumplimiento de una medida cautelar, sin

---

<sup>7</sup> Similar criterio ha sostenido esta Sala Superior en la tesis LX/2015 cuyo rubro y texto son:

**MEDIDAS CAUTELARES DICTADAS EN PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR LOCAL. SU INCUMPLIMIENTO DEBE CONOCERSE EN EL MISMO PROCEDIMIENTO O EN OTRO DE LA MISMA NATURALEZA. (LEGISLACIÓN DE NUEVO LEÓN).**- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 364 a 376 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, en los que se establece el deber de las autoridades de adoptar las resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso, se colige que la vía idónea para sustanciar y resolver el incumplimiento de una medida cautelar dictada dentro del procedimiento especial sancionador local es a través del mismo procedimiento. Lo anterior es así, en razón de que la legislación aplicable en la materia, única y exclusivamente establece dos tipos de procedimientos, el especial sancionador para actos relacionados con el proceso electoral y el ordinario sancionador para todos los demás supuestos, por lo que resulta acorde a las garantías del debido proceso que el análisis del posible incumplimiento a una medida cautelar dictada con motivo de un acto que incida en un proceso electoral, se realice a través de las mismas reglas que rigen al procedimiento especial sancionador; de tal manera que, si la denuncia del incumplimiento de medidas cautelares se presenta previo a la resolución del procedimiento especial sancionador, resulta procedente conocer de dicha situación dentro del mismo y, en caso de que se hubiera resuelto el procedimiento, el incumplimiento correspondiente se conocerá a través de un nuevo procedimiento de igual naturaleza.

## SUP-REP-196/2016

establecer un orden en su desarrollo, ni los presupuestos para el inicio de cada una de ellas.

Ahora bien, existe una diferencia fundamental entre el establecimiento de un nuevo procedimiento para la investigación del incumplimiento de la medida cautelar y la imposición de medios de apremio para lograr su cumplimiento.

En el primer caso, lo que se busca es imponer una sanción con la finalidad de sancionar el incumplimiento de una medida cautelar. En cambio, los medios de apremio son medidas coercitivas que buscan el eficaz e inmediato cumplimiento de la medida cautelar, cosa que no se busca en el primer caso.

En efecto, el nuevo procedimiento sancionatorio se inicia una vez que se han agotado la etapa en la cual se toman todas las medidas al alcance de la autoridad administrativa para lograr su cumplimiento, ya sea que se haya logrado o no; esto es, con su instauración se busca reprimir e inhibir la conducta que resistió a cumplir con la medida cautelar, independientemente de que se hubiera o no logrado el cumplimiento antes de que se resolviera el fondo de la controversia.

Ahora bien, al margen de la posible interpretación que pudiera derivar de lo dispuesto en el artículo 41.1 del Reglamento de Quejas y Denuncias, lo cierto es que **la imposición de cualquier medida de apremio debe, inexcusablemente, observar las normas del debido proceso**, puesto que se trata de una afectación legal de derechos para evitar la falta de diligencia ante una orden de autoridad competente.

Por ende, dicha medida debe ser debida y cuidadosamente sustentada conforme a derecho.

En igual sentido, las implicaciones que se generan al confirmarse la medida de apremio en un procedimiento ordinario, cuya naturaleza es distinta a la finalidad que se pretende para dar eficacia a la medida cautelar, se traduce en automático en un prejuzgamiento indebido dentro del procedimiento ordinario, el cual, como se precisó, consiste en resolver si se **actualiza o no una falta sustantiva** por una conducta contumaz injustificada que amerite o no imponer una sanción por el incumplimiento a la orden de retiro de la propaganda denunciada.

Si el acuerdo por el que se impone la medida de apremio al Gobernador del Estado de Morelos se sustenta en la supuesta acreditación sobre el incumplimiento a las medidas cautelares, esto implica que, al dictarse la resolución de fondo dentro del procedimiento ordinario correspondiente, no exista la viabilidad de optar por un pronunciamiento diverso al incumplimiento (falta sustantiva) que fehacientemente se tuvo por acreditado en un acto procesal (medida de apremio) previamente emitido dentro de ese mismo procedimiento.

Por tanto, en nuestra opinión, lo procedente es revocar el acto reclamado, ya que, por una parte, en la imposición de cualquier medida de apremio deben observarse necesariamente las reglas esenciales del debido proceso y, por la otra, en virtud de que la eficacia respecto a las medidas cautelares previamente decretadas se obtiene precisamente dentro del procedimiento especial que ya se encuentra en sustanciación.

Esto no implica que la autoridad electoral se encuentre impedida para continuar con la investigación respectiva por la vía ordinaria y, en su caso, emita una resolución en la que concluya que, a partir de los hechos y pruebas obtenidas durante la sustanciación del procedimiento ordinario, no se justificó la conducta omisiva por

## **SUP-REP-196/2016**

parte de los sujetos obligados al cumplimiento de las medidas cautelares previamente decretadas.

### **4. Conclusión del disenso**

Por las razones expuestas es que consideremos que la demanda del recurrente debe reencauzarse a recurso de apelación y, en el fondo, ordenar la revocación de la medida de apremio decretada en contra del Gobernador del Estado de Morelos, para el efecto de que la responsable, en plena facultad de sus atribuciones, realice los actos necesarios tendentes a dar eficacia a las medidas cautelares decretadas dentro del procedimiento especial sancionador.

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**