

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-337/2015

**RECURRENTE:** PARTIDO DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

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

**MAGISTRADO PONENTE:**  
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

**SECRETARIOS:** OMAR ESPINOZA  
HOYO Y JUAN GUILLERMO CASILLAS  
GUEVARA

México, Distrito Federal, veintidós de mayo de dos mil quince.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el sentido de **CONFIRMAR** el oficio INE-UT/7224/2015, de trece de mayo de dos mil quince, dictado por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, respecto de la competencia para conocer de la queja presentada por el Partido de la Revolución Democrática, por la supuesta comisión de actos de presión y coacción del voto a través de la distribución de despensas, y **CONCEDER** las medidas cautelares que corresponden, de acuerdo con los siguientes antecedentes y consideraciones.

## **I. ANTECEDENTES**

**1. Denuncia y solicitud de medidas cautelares.** El Partido de la Revolución Democrática (PRD), por conducto de su representante propietario ante el Consejo General (CG) del Instituto Nacional Electoral (INE), presentó queja el trece de mayo de dos mil quince, ante la Secretaría Ejecutiva (SE) del Instituto Nacional Electoral (INE), en contra de “Toledo Medina Chanito Toledo José Luis (sic) y Guillermo Molina Juan Pablo” y “Estrada Barba Remberto y Machuca Sánchez Mario” en su calidad de candidatos propietarios y suplentes, respectivamente, a Diputados Federales por los distritos electorales federales 01 y 03 del Estado de Quintana Roo, postulados por la coalición conformada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista de México(PVEM); así como en contra de dicha coalición y de la Asociación Civil “Niños Verdes A.C.”. La queja se fundó en la comisión de presuntos actos de presión y coacción de voto a través de la distribución de despensas en la Entidad.

En el propio escrito de queja, el PRD solicitó, entre otras cosas, que se emitieran medidas cautelares.

**2. Remisión de la queja a la Junta Distrital.** En esa misma fecha, el titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UT) de la SE del INE, mediante oficio INE-UT/7224/2015, determinó remitir la queja a la 03 Junta Distrital de dicho Instituto en el Estado de Quintana Roo, en virtud de que estimó era el órgano competente para conocer del trámite

de la queja relatada; asimismo determinó que la Junta en cita sería la que, de acuerdo con sus competencias, determinaría lo que correspondiera respecto de la solicitud de medidas cautelares.

**3. Recurso de apelación.** Inconforme con dicha determinación, el PRD, por medio de su representante, interpuso ante la responsable recurso de apelación, por escrito presentado el quince de mayo de la presente anualidad.

**4. Recepción y turno.** Sustanciado el medio de impugnación, mediante oficio INE-UT/7501/2015, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el veinte de mayo de dos mil quince, el titular del órgano señalado como responsable remitió el aludido escrito del recurso de apelación, con sus anexos. Por acuerdo del Magistrado Presidente de este Tribunal, la demanda quedó registrada bajo la clave SUP-RAP-203/2015 y se turnó a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**5. Radicación y requerimiento.** En su oportunidad el Magistrado Ponente, radicó el asunto en su ponencia y en aras de tener mayores elementos para mejor proveer, requirió al Vocal Ejecutivo de la 03 Junta Distrital del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Quintana Roo, a efecto de que informara respecto del estado que guardaba el procedimiento,

así como si había alguna determinación respecto de las medidas cautelares solicitadas.

Requerimiento que fue cumplimentado en sus términos, mediante la remisión de las constancias correspondientes a través del oficio número INE/JDE/03/VE/0414/2015, en las que el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital Ejecutiva 03 en el Estado de Quintana Roo informó que no se había realizado ninguna diligencia, ni tampoco se habían dictado medidas cautelares. Sin embargo, se precisó que los hechos denunciados en la queja de mérito eran los mismos de otros procedimientos sancionadores y que en dichos expedientes sí habían dictado acuerdo de medidas cautelares respectivo.

**6. Reencauzamiento.** Por acuerdo plenario esta Sala Superior determinó reencauzar la demanda de recurso de apelación registrado con la clave SUP-RAP-203/2015 a recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

**7. Admisión y cierre de instrucción.** En el momento oportuno el Magistrado Instructor admitió a trámite el presente medio de impugnación, por su parte, al no haber diligencias pendientes que desahogar y estar debidamente integrado el expediente, se declaró cerrada la etapa de instrucción por lo que el asunto quedó en estado de resolución y se ordenó formular el proyecto de sentencia.

## **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, donde se impugna el oficio INE-UT/7224/2015 emitido por el titular de la UT de la SE del INE, por el que determinó remitir la queja presentada el trece de mayo pasado por el PRD, a la 03 Junta Distrital Ejecutiva del INE en el Estado de Quintana Roo, para que en el ámbito de su competencia determinara lo que correspondiera.

Apoya la consideración anterior, 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 o la determinación del órgano competente para la sustanciación, 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 ella se hace constar el nombre y firma autógrafa del recurrente o de su representante, 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 interpuesto de manera oportuna, toda vez que la resolución impugnada fue notificada al representante del PRD ante el CG del INE, el catorce y la demanda se presentó el quince, ambos días de mayo de dos mil quince.

Por tanto, la demanda se presentó dentro del plazo general de cuatro días a que se refiere el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral,

aplicable para aquellos medios de impugnación que no tengan una regla especial para la oportunidad en la presentación de la demanda.

Cabe señalar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109, párrafo 1, de la citada Ley, procede el recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en contra de lo siguiente:

- a) De las sentencias dictadas por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral;
- b) De las medidas cautelares que emita el Instituto a que se refiere el Apartado D, Base III, del artículo 41 de la Constitución, y
- c) Del acuerdo de desechamiento que emita el Instituto a una denuncia.

Asimismo, en el párrafo 3 del precepto citado, se establece como regla específica que el plazo para impugnar los supuestos contenidos en los incisos a) y b) anteriores, es de tres días y cuarenta y ocho horas, respectivamente.

Sin embargo no se prevé plazo alguno para impugnar otros supuestos como en el caso, que se refiere a la determinación de competencia de la autoridad instructora del procedimiento, como es el caso.

Además, el artículo 110, en su párrafo 1, de la Ley en cita, establece que para la tramitación, sustanciación y resolución del recurso previsto en el Libro respectivo, es decir, el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, serán aplicables, en lo conducente, las reglas de procedimiento establecidas en tal Ley y en particular, las señaladas en el recurso de apelación contenidas en el Título Tercero del Libro Segundo. De modo que al no existir una previsión especial respecto del plazo en que debe presentarse la demanda de dicho recurso tratándose del supuesto señalado debe estarse a la regla general de cuatro días prevista en el artículo 8, 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 el recurrente es un partido político nacional quien tiene el carácter de quejoso en el procedimiento sancionador, quien promueve el recurso de revisión, por conducto de Pablo Gómez Álvarez, representante acreditado ante el CG del INE, cuya personería le es reconocida por la autoridad responsable en su informe circunstanciado

**2.4. Interés jurídico.** El recurrente impugna la determinación del UT de la SE del INE, mediante la cual determinó remitir la denuncia precisada a la 03 Junta Distrital Ejecutiva del INE en el Estado de Quintana Roo, para que en el ámbito de su competencia determinara lo que corresponda. Por tanto, el partido político actor considera que la determinación

controvertida produce afectaciones a su esfera jurídica, toda vez que, en su concepto, la citada unidad del INE sí tiene competencia para sustanciar el procedimiento especial sancionador derivado de su denuncia, además de que considera que debió resolver sobre las medidas cautelares solicitadas..

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

**3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.** En aras de esclarecer cuál es el problema jurídico a resolver en el presente asunto, se considera indispensable precisar los hechos denunciados y las medidas cautelares solicitadas en la queja de origen; asimismo puntualizar lo resuelto en el acto reclamado y por último resumir los agravios esgrimidos.

**3.1 Hechos denunciados y Solicitud de medidas cautelares.**

Esta Sala Superior advierte que la denuncia que dio origen al presente asunto se basa en los hechos cometidos por candidatos a diputados federales postulados por la coalición de los partidos PRI y PVEM respecto de dos distritos diferentes, a saber:

- respecto del **distrito 01** Toledo Medina Chanito Toledo José Luis (sic) y Guillermo Molina Juan Pablo; y

- respecto del **distrito 03** a “Estrada Barba Remberto y Machuca Sánchez Mario”.

También se denunció a los partidos integrantes de dicha coalición y a la Asociación Civil “Niños Verdes A.C”.

Asimismo, cabe precisar que los hechos denunciados consisten en la entrega de despensas, lo cual indica el quejoso, se desarrollan en dos ámbitos territoriales distintos:

- El Primero respecto de las bodegas ubicadas en Supermanzana 68, Manzana 01, Lote 36, Cancún, Benito Juárez, Quintana Roo; y
- El segundo en el local ubicado en Supermanzana 230, Manzana 5, Avenida Leona Vicario, entre las calles 83 y 87, Cancún, Benito Juárez, Quintana Roo.

**3.2 Acto reclamado.** Esta Sala Superior, considera que es necesario puntualizar que el oficio INE-UT/7224/2015 impugnado, determinó que en virtud de que la conducta denunciada no constituía una infracción generalizada o revestía una gravedad para que la UT atrajera el asunto, además se ordenaba la remisión a la 03 Junta Distrital del INE en el estado de Quintana Roo, pues los hechos denunciados se encuentran dentro de su ámbito geográfico y de acuerdo a la normatividad electoral dicho órgano distrital era el competente.

Asimismo, respecto de las medidas cautelares específicamente determinó “el órgano desconcentrado en el ámbito de su competencia determinará lo que en derecho corresponda.”

**3.3 Resumen de agravios.** En el escrito de impugnación a que este asunto se refiere, el recurrente manifiesta un único agravio en el que en esencia argumenta :

a) Que de manera contraria a derecho y sin expresar ningún razonamiento lógico jurídico en el que se invoquen preceptos legales aplicables al caso, determinó la competencia de la Junta 03 Junta Distrital Ejecutiva, y deja de pronunciarse respecto de las medidas cautelares solicitadas, lo que a su juicio viola la obligación de la responsable de velar por los derechos humanos.

b) Que el acto reclamado no cumple con la debida fundamentación y motivación, pues a juicio de la impetrante, la UT de la SE del INE tenía la obligación de pronunciarse respecto de las medidas cautelares de acuerdo con los artículos 7 numerales 1 y 2. 209, párrafo 5, 468, 471, numerales 4 y 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos , 1, 3, numeral 1, fracción II, 4, numeral 2, 5 numeral 2 fracción I, inciso C), 6, numeral 2, 38, 40, numeral 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.

c) Que las manifestaciones realizadas por la responsable relativas a que los hechos denunciados no constituyen una infracción generalizada, ni revisten gravedad especial, son afirmaciones subjetivas que carecen de fundamentación y motivación, en tanto no están sustentadas con argumentos jurídicos o con preceptos legales aplicables.

d) Que los hechos denunciados, sí constituyen conductas graves en tanto constituyen actos que inciden en el derecho a votar el cual está consagrado constitucionalmente como libre. De tal suerte, afirma el recurrente, se podía evidenciar una violación directa, reiterada y continua a los derechos humanos consagrados por las normas fundamentales.

e) Que de acuerdo a lo establecido en el artículo 470, primer párrafo, inciso c) y el artículo 209 de la ley en comento, al tratarse de hechos que constituían entrega de dispensa, resultaba una violación en materia de propaganda electoral, lo que hacía competente a la responsable también para instruir y sustanciar el procedimiento sancionador.

f) La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, en todo momento es competente para conocer de la adopción de medidas cautelares, y las Juntas Locales y Distritales, únicamente fungen como órganos auxiliares para la sustanciación de los procedimientos.

g) El artículo 468 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales ordena que una vez que la UT tenga conocimiento de los hechos denunciados, entre otras cosas, si estima que deben dictarse medidas cautelares lo propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias para que ésta resuelva al respecto, lo cual no se dio en la especie, dado que dejó de emitir un pronunciamiento respecto la adopción de las

medidas cautelares que solicitó, dado que, de manera subjetiva determinó enviar los autos a la Junta Distrital.

h) La responsable dejó de considerar que los hechos denunciados son diferentes a los que se habían denunciado anteriormente, puesto que alegó que los denunciados realizan conductas sistemáticas y continuas que violan lo establecido en los artículos 1 y 35 fracción I, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos; 7 numerales 1 y 2, y 209 párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a través de repartición de despensas, además de que el próximo evento en que se llevaría a cabo la violación de los preceptos constitucionales y legales antes mencionados, tendría verificativo los días dieciocho, diecinueve y veinte de mayo de dos mil quince, en la bodega ubicada “en la Supermanzana 68, Manzana 01, Lote 36, Cancún, Benito Juárez, estado de Quintana Roo, dentro del horario de las 07:00 a las 13:00 horas”, por lo que la responsable, a pesar de que es competente para sustanciar la queja y elaborar el proyecto de acuerdo de adopción de medidas cautelares, indebidamente dejó de proponerlo a la Comisión de Quejas y Denuncias, con la finalidad de evitar daños irreparables.

i) Los hechos denunciados constituyen una violación directa, reiterada y continua, que reviste de gravedad especial, por lo que la responsable debe conocer del procedimiento especial sancionador correspondiente.

j) Contrario a lo sustentado por la responsable, de una interpretación sistemática y funcional artículo 470, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que cuando se denuncie la comisión de conductas violen lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución; cuando contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o constituyan actos anticipados de precampaña o campaña, la UT será la competente para sustanciar el proceso especial sancionador correspondiente.

k) Los hechos denunciados se hicieron consistir en la violación al artículo 209, numeral 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dado que con la entrega de los las despensas denunciadas, se viola lo establecido en dicho precepto legal que es relativo a la regulación de los materiales propagandísticos que se pueden utilizar, por lo que el hecho de que se denuncie la violación a dicho precepto legal, conduce a que sea la UT deba sustanciar el asunto, porque con la entrega de las despensas denunciadas se infringe dicho precepto legal.

l) La competencia de la UT también se surte en razón de que uno de los denunciados es la asociación civil “*Niños Verdes A.C*”, quien tiene su domicilio en Distrito Federal, además de que su presidente es Senador de la República, quien fue postulado por el Partido Verde Ecologista de México.

**3.4 Precisión de la litis.** De la lectura del acto reclamado y del estudio en conjunto de los agravios esgrimidos es posible

advertir que la cuestión efectivamente planteada a esta Sala Superior, consiste en responder tres cuestiones fundamentales.

La primera consiste en determinar si en el acto reclamado carece de fundamentación y motivación.

La segunda cuestión consistente en si la autoridad responsable estuvo en lo correcto al considerar que la 03 Junta Distrital Ejecutiva del INE en el estado de Quintana Roo era el órgano competente para conocer de la denuncia de mérito.

Por último, la tercera consiste en determinar lo procedente, respecto de las medidas cautelares solicitadas.

**4. ESTUDIO DE FONDO.** Conforme con lo expuesto en el considerando que antecede, por razones de método procede estudiar en primer término los agravios relativos a la carencia de fundamentación y motivación, posteriormente a si fue correcta la determinación de competencia respecto de la 03 Junta Distrital Ejecutiva del INE en Quintana Roo, y por último analizar lo conducente respecto de el dictado de medidas cautelares.

#### **4.1 Ausencia de fundamentación y motivación.**

La recurrente aduce que la responsable, sin expresar algún tipo de razonamiento lógico jurídico, en el que se invoquen los preceptos aplicables y se expongan la situaciones particulares del caso, determina remitir el escrito de queja a la 03 Junta

## SUP-REP-337/2015

Distrital del Instituto Nacional Electoral en Quintana Roo, sin pronunciarse respecto de las medidas cautelares que solicitó, habida cuenta que, alega el inconforme, la responsable sustenta su decisión argumentando que *"...los hechos denunciados no constituyen una infracción generalizada ni reviste una gravedad especial..."*, lo que, aduce el inconforme, tal argumento no se le debe considerar como un razonamiento jurídico, además de que minimiza las violaciones a la norma constitucional, en tanto que, el voto del electorado dejará de ser universal, libre y secreto.

Es infundado dicho motivo de inconformidad, dado que opuestamente a lo alegado, la responsable sí expuso las razones de hecho y de derecho con base en los cuales determinó que la competencia para conocer del asunto en cuestión recaía en la referida Junta Distrital.

En efecto, del oficio que contiene la decisión cuestionada, se desprende que la responsable advirtió que los hechos denunciados consistían, en síntesis, en la presunta entrega de despensas en el municipio de Cancún, Benito Juárez, Quintana Roo, a través de un programa denominado "Familia Verde", el cual, según el quejoso, operaba por medio de una credencial que les otorgan al afiliarse a los ciudadanos al Partido Verde Ecologista de México, la cual contiene la leyenda "Familia Verde", y por el otro lado el nombre de la asociación civil "Niños Verdes, A.C."; que ya se había distribuido despensas en

diversas fechas, en dos bodegas<sup>1</sup>, pero que el dieciocho, diecinueve y veinte de mayo del actual, se llevaría a cabo la próxima entrega; entrega que a juicio del denunciante, se trataba de actos de presión y coacción del voto.

La responsable tuvo en cuenta esos hechos y la circunstancia de que, en su concepto, de los medios de prueba allegados, no advertía que la conducta denunciada constituyera una infracción generalizada o revistiera una gravedad para atraer el asunto, ordenó la remisión de las constancias atinentes, a la 03 Junta Distrital del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Quintana Roo.

Para arribar a tal conclusión realizó una interpretación sistemática y funcional de lo establecido en los artículos 459, párrafo 2, y 474, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, correlacionados con los artículos 5, párrafo 1, fracción VI y 64, párrafo 1, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, y concluyó que al tratarse de propaganda fija o cualquier otra distinta a la transmitida por radio y televisión, la denuncia debe presentarse ante el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital o Local que corresponda, por lo que “es el órgano electoral competente para la tramitación del procedimiento especial sancionador, particularmente en el caso que nos ocupa”.

En este sentido, estableció la responsable, correspondía a la citada Junta Distrital conocer del asunto, ya que la propaganda

---

<sup>1</sup> Ubicadas en Supermanzana 68, Manzana 01, Lote 36, y Supermanzana 230, Manzana 5, Avenida Leona Vicario, entre las calles 83 y 87 ambas en Cancún, Benito Juárez, Quintana Roo.

## **SUP-REP-337/2015**

materia de denuncia conforme a las pruebas aportadas, se encontraba dentro de su ámbito geográfico, en tanto que, se trataba “de presión y/o coacción al voto, con motivo de la entrega de despensas, esto es, conductas distintas a aquellas cuyo medio comisivo es la radio y televisión”, que no constituían una infracción generalizada, ni revestían una gravedad especial.

Asimismo, la responsable se apoyó en que anteriormente había determinado remitir diverso cuaderno de antecedentes a la referida Junta Distrital, y en lo resuelto por esta Sala Superior, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-193/2015, que se interpuso en contra de tal determinación.

Asimismo, la responsable estableció que como tal Junta Distrital era el órgano competente para sustanciar el procedimiento especial sancionador correspondiente, tendría que determinar lo que en derecho correspondiera respecto de las medidas cautelares solicitadas.

De lo relatado se desprende que opuestamente a lo alegado, la responsable sí fundó y motivó su resolución, ya que expuso las razones de hecho y de derecho con base en las cuales determinó que la competencia para sustanciar el asunto y decidir lo conducente respecto de las medidas cautelares solicitadas, recaía en la aludida Junta Distrital, además de que el argumento relativo a que los hechos denunciados no constituían una infracción generalizada, ni revestían una

gravedad especial, le sirvió de apoyo a la responsable para arribar a la conclusión a la que llegó, sí debe tenerse como parte de su motivación, toda vez es una cuestión distinta si tal apreciación es correcta o no.

**4.2 Competencia 03 Junta Distrital Ejecutiva del INE en Quintana Roo.** Corresponde responder si la responsable estuvo en lo correcto al determinar la competencia de la citada Junta para conocer de la queja en comento. Para lo cual es preciso hacer referencia a las siguientes consideraciones.

**Competencia para conocer de los procedimientos especiales sancionadores.**

De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 470 y 474, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los numerales 59 a 65 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, se concluye que dentro de los procesos electorales, cuando se denuncien conductas transgresoras de lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución; que contravengan las normas sobre propaganda política o electoral; o constituyan actos anticipados de precampaña o campaña, la denuncia debe tramitarse en la vía del procedimiento especial sancionador.

Sin embargo, tal procedimiento puede ser sustanciado por la UT o por las Juntas Locales o Distritales del INE.

## **SUP-REP-337/2015**

Para determinar a qué órgano corresponde sustanciar las quejas cuando se denuncien tal clase de violaciones, por regla general debe atenderse al medio a través del cual se lleve a cabo la conducta transgresora y al ámbito en que tenga lugar la misma.

Así, de utilizarse radio o televisión para realizar la conducta violatoria, la UT será la competente para sustanciar el procedimiento; pero si las conductas denunciadas tienen que ver con la ubicación física o contenido de propaganda política o electoral impresa, pintada en bardas, o cualquier otra distinta a la transmitida por radio o televisión, o bien se denuncien actos anticipados de precampaña o campaña y que la conducta infractora esté relacionada con ese tipo de propaganda, ordinariamente será una Junta Local o Distrital, según el ámbito en que haya tenido lugar la conducta denunciada, la que competa sustanciar el procedimiento, sin perjuicio de que la UT pueda atraerlos en cualquier momento procedimental previo a su remisión a la Sala Regional Especializada, si la conducta denunciada constituye una infracción generalizada o reviste gravedad.

En principio para efecto de determinar la competencia, se entenderá por infracción generalizada, aquélla conducta que implique la extensión de sus efectos a la mayoría de la población con repercusión en una contienda electoral, a través de la sistematicidad de actos en diferentes lugares y durante la misma temporalidad; para los mismos efectos, ordinariamente, revestirá gravedad una conducta, cuando se aprecie de

manera inminente una afectación directa en el desarrollo de un proceso electoral.

Asimismo, la UT podrá atraer los procedimientos cuando:

I. La conducta denunciada haya ocurrido en dos o más distritos electorales federales.

II. Los hechos denunciados se hayan cometido por funcionarios públicos.

III. La propaganda denunciada calumnie en términos de lo dispuesto por la Ley General.

IV. La propaganda denunciada sea de carácter religioso.

V. La propaganda denunciada se coloque o difunda en medios impresos nacionales o por cualquier medio fuera del territorio donde ejerce su encargo el funcionario público.

#### **Trámite de las medidas cautelares ante órganos 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 UT; 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

## **SUP-REP-337/2015**

cautelares, dichos órganos pueden sesionar en cualquier día, incluso fuera de proceso electoral federal o local.

El trámite de las medidas cautelares del INE, se rige por las siguientes premisas:

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

- Por regla general se presenta por escrito ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral UT 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 UT requerirá a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos 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 distritos electorales, la Comisión de Quejas y Denuncias válidamente puede pronunciarse sobre la medida cautelar<sup>2</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 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.

---

<sup>2</sup> En ese sentido se pronunció esta Sala Superior al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-56/2015.

## SUP-REP-337/2015

- 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 UT 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<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Art. 40, párrafo 3, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.

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.

Lo expuesto pone de relieve que es inexacto que las Juntas Locales o Distritales sólo sean órganos auxiliares para la sustanciación de los procedimientos.

**Caso a estudio.**

En la especie, se denunció la entrega de despensas como una forma de coacción del voto; por tanto, si el artículo 209 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que prevé alguna de las reglas relativas a la propaganda electoral, establece que la entrega de cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona, está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona, y que dichas conducta se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto, se concluye que la queja debe tramitarse en la vía del procedimiento especial sancionador,

## **SUP-REP-337/2015**

porque se están denunciando conductas presuntamente contraventoras de las normas sobre propaganda política o electoral.

Sin embargo, ello, por sí sólo, contrario a lo aducido, no otorga competencia a la UT para sustanciar el asunto, si las conductas denunciadas no están relacionadas a la radio y televisión, y en principio, no encuadra tampoco en lo que por regla general, para efectos de determinar la competencia debe entenderse por irregularidad grave o generalizada, por lo que la competencia válidamente pudo recaer en un órgano desconcentrado del INE, como tampoco otorga esa competencia el domicilio de uno de los denunciados, ya que como se dijo, ordinariamente deben atenderse las reglas citadas.

Lo anterior, sin perjuicio de que la UT pueda ejercer su facultad de atracción, por tratarse de presuntas violaciones que se presentan en dos distritos; sin que ello entre en contradicción con lo considerado por esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-193/2015, pues si bien ese asunto es similar y relacionado con el presente, y entonces se estableció que era infundado que por los hechos entonces denunciados implicaba que se ejerciera la facultad de atracción, resulta que entonces los hechos sólo involucraban un distrito electoral, y en la especie involucran a dos distritos electorales, por lo que, dada esa diferencia, la UT está en aptitud de ejercer su facultad de atracción.

Por otro lado, es inexacto que la responsable haya dejado de pronunciarse sobre las medidas cautelares solicitadas, puesto que estableció que debería ser la citada Junta Distrital la que resolviera lo procedente, lo que obedeció a que la responsable consideró que la competencia para sustanciar el asunto recaía en dicha Junta.

**4.3 Medidas cautelares.** Ahora bien, cabe resaltar que el recurrente se duele de que no se le hayan concedido las medidas cautelares que solicitó. Al respecto se advierte que el denunciante, en su queja primigenia, alude la entrega de despensas en dos lugares en particular, a saber:

- En las bodegas ubicadas en “Supermanzana 68, Manzana 01, Lote 36, Cancún, Benito Juárez, Quintana Roo”; y
- En el local ubicado en Supermanzana 230, Manzana 5, Avenida Leona Vicario, entre las calles 83 y 87, Cancún, Benito Juárez, Quintana Roo.

Por lo que se refiere a la bodega citada en primer término cabe decir que en cumplimiento del requerimiento del Magistrado Instructor, el veintiuno de mayo del año en curso, se recibió vía correo electrónico la impresión del oficio número INE/JDE/03/VE/0414/2015, suscrito por el Vocal Ejecutivo de la 03 Junta Distrital Ejecutiva del INE, y el ACUERDO DE MEDIDAS CUATELARES, dictado dentro del expediente

## SUP-REP-337/2015

CD03/QROO/PES/007/2015 y acumulado, emitida el dieciocho de mayo de dos mil quince, signado por la Consejera Electoral Gloria Palma Almendra.

Dicha determinación, en lo conducente, es del tenor literal siguiente:

**QUINTO. PRONUNCIAMIENTO POR CUANTO A ENTREGA DE DESPENSAS EN LA SUPERMANZANA 68, MANZANA 01, LOTE 36 EN LA CIUDAD DE CANCÚN, QUINTANA ROO, CUYA EXISTENCIA FUE CONSTATADA.** Del contenido del acta circunstanciada por personal de la 03 Junta Distrital Ejecutiva de este Instituto en el estado de Quintana Roo, dieciocho de mayo del año en curso, se aprecia la entrega de despensas aludidas por los ciudadanos Carlos Gerardo Montalbán Colon y Pablo Gómez Álvarez, Representantes del Partido de la Revolución Democrática en sus escrito de queja pudo ser constatada.

Para mayor claridad, se inserta el domicilio citado por los ciudadanos quejosos en el cual se pudo constatar la entrega de despensas denunciadas:

S.M 68, Manzana 01, Lote 36.

### **ACUERDO DE MEDIDAS CAUTELARES**

Circunstancia que resulta relevante en el caso a estudio, puesto que, para poder determinar una posible violación a la normatividad electoral, es necesario que en apego a la apariencia del buen derecho y sin agotar el análisis de fondo del asunto, se constatado la existencia de la entrega de despensas en la Supermanzana 68, Manzana 01, Lote 36 en la ciudad de Cancún, Quintana Roo, para hacer factible la suspensión inmediata de los mismos.

En tal virtud y al haberse acreditado la existencia de la entrega de despensas objeto de análisis en este apartado, es que esta autoridad determina que **ha lugar a acordar de conformidad la solicitud de adopción de medidas cautelares**, lo anterior, en términos de lo establecido en el artículo 39; párrafo 1, fracción III del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

**SEXTO. PRONUNCIAMIENTO POR CUANTO A LA ENTREGA DE DESPENSAS LOS DÍAS LUNES 15, MARTES**

**16 Y MIÉRCOLES 17, EN EL MES DE JUNIO EN EL HORARIO DE 7:30 A LAS 13:00 HORAS, EN EL DOMICILIO UBICADO EN LA SUPERMANZANA 68, MANZANA 01, LOTE 36 DE ESTA CIUDAD DE CANCÚN, QUINTANA ROO.**

Entrega de despensas los días Lunes 15, Martes 16 y Miércoles 17 en el mes de Junio en el horario de 7:30 a las 13:00 horas, en la Supermanzana 68, Manzana 01, Lote 36.
--

Expuesto lo anterior, y a fin de determinar, sin prejuzgar el fondo del asunto, si el contenido del escrito de queja del quejoso materia de análisis no se ajusta a lo previsto en la normativa electoral, en específico a hechos futuros de realización incierta, debe tomarse en consideración lo siguiente:

**Se debe precisar que por lo que hace a la temporalidad de la entrega de despensas** el elemento temporal se encuentra colmado en virtud de que la entrega o distribución de la misma no se ha llevado a cabo, en este sentido, si se considera que, inclusive, cumpliendo plenamente con los tiempos necesarios para ello, en el presente caso, el asunto sería tanto como supeditar las consecuencias que pudieran producirse ante una eventual dilación de las medidas cautelares, lo que representaría una situación incierta y futura que, desde luego, pone en riesgo el ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del quejoso cuyas violaciones reclama.

### **ACUERDO DE MEDIDAS CAUTELARES**

En términos de la normativa electoral vigente, con el consecuente transcurso del tiempo, y la correlativa imposibilidad de dictar una resolución definitiva, lo que se traduciría en una dilación injustificada en la impartición de justicia.

Ahora bien, debe precisarse que la presente determinación no prejuzga respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, si bien en el presente acuerdo se ha determinado la procedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no prejuzga respecto de la existencia de una infracción que pudiera llegar a determinar la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración.

En tal virtud al ser hechos futuros de realización incierta el objeto de análisis en este apartado, es que esta autoridad determina que **no ha lugar a acordar de conformidad la solicitud de adopción de medidas cautelares**, lo anterior, en

## SUP-REP-337/2015

términos de lo establecido en el artículo 39, párrafo 1, fracción III del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

De ahí que, con fundamento en el artículo 41, Base III, Apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 459, párrafo 2, y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 5, párrafos 1, numeral VI, 2 numeral II, inciso b); 38 y 40 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

### ACUERDO

**PRIMERO.** Se declara procedente las medidas cautelares solicitadas por los ciudadanos Carlos Gerardo Montalbán Colon y Pablo Gómez Álvarez, Representante Propietario del Partido de la Revolución Democrática, respecto a entrega de despensas por el Partido Verde Ecologista de México y personas morales "Familia Verde", "Niños Verdes por Amor a México, I.A.P." y "Niños Verdes, A.C.", en términos de los argumentos vertidos en el considerando **QUINTO**.

**SEGUNDO.** Se declara improcedente las medidas cautelares solicitadas por el ciudadano Carlos Gerardo Montalbán Colon, Representante Propietario del Partido de la Revolución Democrática, respecto a la entrega de despensas los días Lunes 15, Martes 16 y Miércoles 17 en el mes de Junio en el horario de 7:30 a las 13:00 horas, en el domicilio ubicado en la Supermanzana 68, Manzana 01, Lote 36 de esta ciudad de Cancún, Quintana Roo, en términos de los argumentos vertidos en el considerando **SEXTO**.

### ACUERDO DE MEDIDAS CAUTELARES

**TERCERO.** Se instruye al Auxiliar Jurídico por conducto del Vocal Secretario de esta 03 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Quintana Roo Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación, en términos de lo dispuesto en el artículo 28 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Cuatro Sesión Extraordinaria Urgente de Carácter Privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el dieciocho de mayo del dos mil quince, por unanimidad de votos de los Consejeros Electorales Ciudadano Marco Alberto Chan Canche, Maestro Raúl Antonio Espinoza Gamboa, y de la

Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión Licenciada  
Gloria Palma Almendra.

Documental a la que se concede valor probatorio pleno de conformidad con los artículos 14 y 16, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al provenir de un funcionario del Instituto Nacional Electoral en ejercicio de sus funciones.

De tal suerte, que puede advertirse que el núcleo de la obligación ordenada por dichas medidas cautelares, respecto de uno de los lugares en los que se denuncia la conducta irregular, es esencialmente el mismo que se busca conseguir con el presente medio de impugnación, a saber el cese de la entrega de despensas de las bodegas ubicadas en “Supermanzana 68, Manzana 01, Lote 36, Cancún, Benito Juárez, Quintana Roo.”

Por tanto, al haberse resuelto las medidas cautelares solicitadas, respecto del domicilio primero, no resulta procedente pronunciarse al respecto.

Máxime si el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, en su artículo 39, punto 1, fracción IV,<sup>4</sup> establece como causal de improcedencia de la solicitud de medidas cautelares que éstas ya hubieren sido dictadas por la

---

<sup>4</sup> **Artículo 39**

1. La solicitud de adoptar medidas cautelares será notoriamente improcedente, cuando:  
IV. Cuando ya exista pronunciamiento de la Comisión respecto de la propaganda materia de la solicitud.

CQD respecto de la propaganda materia de la solicitud, como ocurre en el caso

De tal suerte que a al haberse dictado tales medidas, a ningún fin práctico llevaría que esta Sala Superior se pronunciara sobre los agravios esgrimidos respecto de la omisión de la UT de la SE del INE, de pronunciarse sobre las medidas cautelares solicitadas.

A pesar de lo anterior, tocante a las medidas cautelares solicitadas respecto de la entrega de despensas en la bodega ubicada en “Supermanzana 230, Manzana 5, Avenida Leona Vicario, entre las calles 83 y 87, Cancún, Benito Juárez, Quintana Roo”, de autos no se advierte que exista alguna determinación a pesar de que han transcurrido más de siete días que se presentó la queja.

Por tanto, atendiendo a esa circunstancia, a la naturaleza de las medidas cautelares y a lo avanzado de la etapa de campaña del proceso electoral federal, la Sala Superior procederá a realizar su examen en plenitud de jurisdicción.

Lo anterior, tomando en consideración que 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.

Así, se tiene presente que el enfoque actual que pone mayor énfasis en la protección y garantía de los derechos humanos ha generado que en la doctrina procesal contemporánea se replanteen instituciones jurídicas procesales a fin de generar su más amplia y efectiva tutela. El derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso es considerado como eje rector en esta reformulación. Se parte de la base de que el justiciable merece una amplia protección y garantía de sus derechos la cual debe guardar correspondencia con los instrumentos procesales de forma tal, que no se constituyen en obstáculos para su protección y garantía. Se estima que el justiciable tiene derecho a que el órgano jurisdiccional le brinde una tutela que resulte adecuada para **solucionar** o **prevenir** en forma real y oportuna los diferentes tipos de conflictos.

En esa línea, se habla de la **tutela diferenciada** como un derecho del justiciable frente al Estado, a fin de dotar de efectividad al proceso, para alcanzar la correspondencia exacta entre el derecho sustantivo y los instrumentos procesales.

Las manifestaciones de este tipo de tutela son de dos tipos: en cuanto a su contenido, la tutela puede ser específica o resarcitoria y por su oportunidad **preventiva** o **represiva**.

La tutela represiva se refiere a los mecanismos que tienen por función **eliminar** los obstáculos que impiden la satisfacción del derecho lesionado que aún se mantiene o **satisfacer** el interés que reemplaza al original. En cambio, la tutela **preventiva** está relacionada con los mecanismos que tienen por función *eliminar*

*el peligro de que se lesione el interés original o el peligro de que esta lesión no pueda ser remediada.*<sup>5</sup>

La tutela preventiva se dirige a la prevención de los daños. Se busca que quien potencialmente puede causar un daño se abstenga de realizar una conducta que a la postre puede resultar ilícita o que dicha persona adopte algún tipo de precaución que disipe el riesgo de que el daño se produzca.

Se pide un comportamiento específico respecto a una obligación que ha sido incumplida, pero que no ha causado daño aún. De manera cautelar se solicita la **prevención de un daño inminente**.

La tutela preventiva consiste no solo en abstenerse de realizar una conducta o comportamiento que cause daño, sino en adoptar las medidas de precaución necesarias para que ese daño no se genere. No tiene el carácter sancionatorio, pues busca prevenir una actividad que a la postre puede resultar ilícita, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida.

La tutela preventiva se concibe como una tutela contra el peligro de práctica, de continuación o de repetición del ilícito. Es para prevenir el ilícito, entendido como un acto contrario a una norma regulativa de mandato,<sup>6</sup> esto es, la acción o conducta

---

<sup>5</sup> Algunos procesalistas contemporáneos coinciden que Calamandrei ya reconocía la tutela preventiva, cuando postulaba que la tutela jurisdiccional no solo tenía como finalidad eliminar a posteriori el daño producido por la lesión de un derecho, sino evitar a priori el daño que podría derivar de la lesión de un derecho de la que existe la amenaza todavía no culminada.

<sup>6</sup> Descrito en esos términos por Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero. Cfr. ATIENZA, Manuel y RUIZ MANERO, Juan. Ilícitos atípicos. Sobre el abuso del derecho, el fraude a la ley y la desviación del poder. Madrid, Trotta, 2000).

(activa o de omisión) susceptible de ser calificada como obligatoria o prohibida. La norma que regula el mandato (regla o principio) es la que le da el calificativo de obligatorio o prohibido.

Un amplio sector de la doctrina que apoya la tutela preventiva<sup>7</sup> parte del supuesto de que **existen valores, principios y derechos** que requieren de una tutela específica, real y dúctil, pues todo lo que está reconocido por el derecho sustancial debe encontrar una verdadera protección y garantía, a través de la cual no solo se obligue a cesar las actividades que causan el daño, sino a adoptar las medidas necesarias para evitar el comportamiento lesivo. De ahí que postulen que la tutela preventiva se dirige a que el peligro de lesión sobre un determinado valor, principio o derecho no sobrevenga, que no se lleve a cabo la actividad lesiva, o bien, que se impida la continuación o repetición de esa actividad.

Sostienen que el carácter instrumental de las medidas cautelares las ubica como los medios idóneos para tutelar directamente los mandatos (obligaciones o prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo, ya que siguen manteniendo, en términos generales, los mismos presupuestos (*fomus boni iuris*, *periculum in mora*, proporcionalidad y, en su caso, indemnización) pero comprendidos de manera diferente, pues el *fomus boni iuris* (aparición del buen derecho) ya no se

---

<sup>7</sup> Además de los autores mencionados, puede consultarse a PEDRAZ, E. El proceso cautelar en la Nueva Ley del Enjuiciamiento Civil, Tomo II, en Doctrina y jurisprudencia, número 36, semana (6 al 12-XII-2000) y VÁSQUEZ SOTELO, J.L., Ejecución provisional y medidas cautelares, en "El Proceso Civil y su Reforma", Martín Espino, J. D. (coordinador), Colex, Madrid, 1998.

relaciona con la existencia de un derecho individual, sino con la **protección y garantía de derechos fundamentales** (individuales o colectivos) y con los **valores y principios reconocidos en el bloque de constitucionalidad y convencionalidad**.

### **Criterios adoptados en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos**

Tanto la Comisión Interamericana como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han adoptado la visión procesal contemporánea de las medidas cautelares, al reconocer en sus resoluciones que éstas tienen un doble carácter: el cautelar y el tutelar<sup>8</sup>, lo cual es aplicable, *mutatis mutandi*, tratándose de medidas cautelares en el ámbito interno de los Estados.

Conforme con el primero, las medidas tienen como propósito preservar una situación jurídica, preservar los derechos en posible riesgo hasta en tanto se resuelva la petición que se encuentra bajo conocimiento en el sistema. Su objeto y fin son los de asegurar la integridad y la efectividad de la decisión de fondo, para de esta manera evitar que se lesionen los derechos alegados, para que se pueda cumplir con la decisión final y, en su caso, con las reparaciones correspondientes.

---

<sup>8</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.

De acuerdo con el carácter tutelar, las medidas buscan **evitar** un daño irreparable y **preservar** el ejercicio de los derechos humanos.

**Criterios asumidos por la Sala Superior respecto a las medidas cautelares.**

En congruencia con la visión contemporánea de la doctrina procesal, al resolver los medios de impugnación de su competencia,<sup>9</sup> tomando como base el criterio asumido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J.21/98, publicada en la página 18, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, marzo de 1998, cuyo rubro dice MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA, esta Sala Superior ha sostenido que las medidas cautelares son instrumentos que puede decretar el juzgador, 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 litigantes o a la sociedad**, con motivo de la sustanciación de un proceso.

Tales medidas constituyen resoluciones *provisionales* que se caracterizan, generalmente, por ser *accesorias* dado que la determinación no constituye un fin en sí mismo y *sumarias* porque se tramitan en plazos breves.

---

<sup>9</sup> Entre los que pueden citarse las sentencias recaídas a los recursos de apelación SUP-RAP-152/2010, SUP-RAP-132/2011, SUP-RAP-85/2013, SUP-RAP-89/2013, SUP-RAP-199/2013, SUP-RAP-200/2013, SUP-RAP-242/2013 y el juicio de revisión constitucional SUP-JRC-14/2011.

Previendo el peligro en la dilación, su **finalidad** es suplir la ausencia de una resolución definitiva, 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**, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica.

Se ha considerado que el legislador previó la posibilidad de decretar medidas cautelares provisionales o temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción, a fin de *evitar la producción de daños irreparables*, la **afectación de los principios rectores de la materia electoral** o la *vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la legislación electoral*.

Por cuanto hace a la fundamentación y motivación que deben satisfacer las determinaciones en las que se decida decretar una medida cautelar, la Sala Superior ha considerado como condiciones a las que se encuentra sujeto su pronunciamiento, las siguientes:

- a)** La probable violación a un derecho o a un principio, del cual se pide la tutela en el proceso.
- 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**).

Se ha dicho que la medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho o un principio 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 proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización.

Se parte de la base de lo que en la doctrina se denomina como el **fumus boni iuris** –apariencia del buen derecho– unida 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–; en este sentido se ha sostenido que son protegibles a través de las medidas cautelares, **aquéllos casos** en los que se **acredita** la temeridad o **actuar indebido** de quien con esa conducta ha forzado la instauración del procedimiento, dado que el **fumus boni iuris** o apariencia del buen derecho, apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho o principio que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable y 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.

Para la Sala Superior, la autoridad que decide sobre la adopción o negativa de las medidas cautelares está obligada a realizar una **evaluación preliminar** -aun cuando no sea completa- en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas. Si de este análisis preliminar resulta la

**existencia de un derecho o principio, en apariencia reconocido legalmente** o el riesgo de un daño inminente y la correlativa **falta de justificación de la conducta reprochada**, entonces, cuando se torna patente la afectación que se ocasionaría, esto es, el peligro en la demora, por lo 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.

Se ha considerado que en atención a la naturaleza de las medidas cautelares, se requiere una acción ejecutiva inmediata y eficaz, fundada y motivada, adoptada mediante la ponderación de los elementos que obren en el expediente, con el fin de determinar, en grado de seria probabilidad, si pueden producirse daños o lesiones irreparables. En este sentido, es necesario que toda determinación sobre la necesidad de la medida cautelar suponga también un análisis de su razonabilidad y proporcionalidad considerando los derechos, valores y principios en juego, así como las características particulares del procedimiento en que se emitan, particularmente tratándose de procedimientos sumarios que, por su propia naturaleza, buscan proteger o tutelar tales derechos, principios y valores de manera tal que en un breve plazo se obtenga una definición jurídica concreta, respecto a la validez de la conducta denunciada, lo que implica que, de adoptarse en un primer momento una medida cautelar y resultar posteriormente que la conducta denunciada no es ilegal, no se vulneren de manera desproporcionada el ejercicio de los derechos o prerrogativas de los sujetos denunciados.

Por tanto, se tratan de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; lo primero, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo; y, lo segundo, debido a que se tramitan en plazos breves. Su finalidad es prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva, así como evitar 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 ilícita.

Además, las medidas cautelares tienen como efecto restablecer el ordenamiento jurídico presuntamente conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

Así, conforme a lo expuesto a lo largo de la presente resolución y tomando en cuenta los hechos narrados en el escrito de la queja administrativa, así como las pruebas aportadas por el

partido denunciante y las allegadas al expediente por la autoridad electoral administrativa distrital, este órgano jurisdiccional estima **que deben concederse en el presente asunto las medidas cautelares solicitadas respecto del hecho consistente en la entrega de despensas respecto de la bodega ubicada en Supermanzana 230, Manzana 5, Avenida Leona Vicario, entre las calles 83 y 87, Cancún, Benito Juárez, Quintana Roo.**

De la valoración conjunta de los elementos demostrativos que se efectúa de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 y 16, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, este órgano de control constitucional colige de manera preliminar, en apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, que en la especie, resulta menester adoptar las medidas precautorias pedidas por el denunciante, en atención a lo siguiente:

En el presente asunto, la apariencia del buen derecho, se vislumbra del hecho de que se está solicitando el cese de una conducta concreta y expresamente prohibida por el artículo 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como la entrega de bienes. Dicha conducta, obliga a presumirse, de acuerdo con la parte *in fine* de dicho numeral como indicio de presión al elector.

Por su parte, el temor fundado, en el presente asunto se evidencia de las constancias que obran en autos, de las que se

advierten certificaciones con fe pública que acreditan que en efecto se están entregando despensas en domicilios de la Entidad, como el acta circunstanciada levantada por el Auxiliar Jurídico de la 03 Junta Distrital Ejecutiva del INE, que se encuentran agregadas en autos

De igual manera resulta evidente que existe un derecho a tutelar, consistente en que el electorado manifieste su voluntad política libre de presiones de cualquier tipo.

Así, en el presente caso se busca evitar la posible afectación de los principios constitucionales y legales que rigen la materia electoral, en especial la libertad del voto y asegurar de manera directa dispuesto en el artículo 209, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ponderando el peligro en la demora y la generación de posibles daños graves, derivado de la probable entrega de bienes para coaccionar el voto, conducta expresamente prohibida y sancionable por dicho numeral, evitando la posible afectación al interés público, pues existe interés público en que los partidos políticos no utilicen, oferten o entreguen algún beneficio directo o indirecto mediato o inmediata, en especie o efectivo, que sujete a los ciudadanos a presiones que interfieran sobre su voluntad política electoral, tal como expresamente lo señala el numeral en comento.

La medida es idónea, en virtud de que a través de la

suspensión temporal de la entrega de las despensas en el domicilio indicado, se busca que no se vulnere una norma específica que protege un bien jurídico electoral de carácter fundamental, que aparentemente se estima vulnerado, con la conducta que en un análisis preliminar se estima antijurídica. Máxime si la propia norma obliga al operador jurídico a presumir que la entrega de bienes durante el proceso electoral resulta un indicio de presión al elector para obtener su voto.

La razonabilidad de la medida reside en que es la vía que se estima prudente y necesaria para impedir la continuación de conductas expresamente prohibidas por la legislación, en el sentido de que no se afecta de manera flagrante ningún otro derecho fundamental.

Lo anterior, porque de esta forma la medida cautelar en materia electoral puede cumplir sus objetivos fundamentales: evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados.

Por tanto, se otorga la medida cautelar para los efectos de que **de manera inmediata, cese la entrega de despensas en el domicilio ubicado en Supermanzana 230, Manzana 5, Avenida Leona Vicario, entre las calles 83 y 87, Cancún, Benito Juárez, Quintana Roo, hasta que se resuelva en definitiva el procedimiento especial sancionador correspondiente.**

Análogas consideraciones se sostuvieron por esta Sala Superior al resolver el SUP-REP-243/2015 y el SUP-REP-320/2015.

### **III. RESOLUTIVOS**

**PRIMERO.** Se confirma el acuerdo impugnado.

**SEGUNDO.** Se declara procedente la adopción de la medida cautelar solicitada por el representante del Partido de la Revolución Democrática, respecto de entrega de despensas, en términos de las consideraciones expuestas en esta ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE** como corresponda en derecho.

Devuélvanse 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 del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, haciendo suyo el proyecto para efectos de resolución el Magistrado Presidente Constancio Carrasco Daza, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**SUP-REP-337/2015**

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**FLAVIO GALVÁN  
RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**PEDRO ESTEBAN  
PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO**