

## **RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-735/2017

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

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO NACIONAL  
ELECTORAL

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE  
ALFREDO FUENTES BARRERA

**SECRETARIOS:** NADIA JANET  
CHOREÑO RODRÍGUEZ Y LUIS  
RODRIGO GALVÁN RÍOS

Ciudad de México. Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la sesión de veintisiete de diciembre de dos mil diecisiete.

**VISTOS** para resolver, los autos del recurso de apelación cuyos datos de identificación se citan al rubro.

## **R E S U L T A N D O**

**1. Interposición del recurso.** El nueve de noviembre de dos mil diecisiete, el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos, Graco Luis Ramírez Garrido Abreu, a través del Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en su carácter de representante legal, interpuso recurso de apelación, a fin de controvertir la resolución **INE/CG484/2017**, emitida en treinta de octubre de dos mil diecisiete por el Consejo

General del Instituto Nacional Electoral<sup>1</sup>, respecto del procedimiento ordinario sancionador **UT/SCG/PE/PAN/CG/190/2016**, instaurado en contra del hoy recurrente y de la Revista C&E *Campaigns & Elections México. La revista para la Gente en Política*<sup>2</sup>, con motivo del incumplimiento a lo ordenado en el acuerdo de medida cautelare **ACQyD-INE-136/2016**, de quince de noviembre de dos mil dieciséis, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias de dicho Instituto.

**2. Turno.** Por proveído de dieciséis de noviembre de dos mil diecisiete, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior ordenó turnar el expediente en que se actúa a la ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo cual fue cumplimentado en sus términos por la Secretaria General de Acuerdos.

**3. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor, acordó la admisión, el cierre de instrucción y ordenó formular el proyecto de resolución.

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

### **1. Competencia.**

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el recurso de apelación precisado en el rubro, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo, INE.

<sup>2</sup> En lo sucesivo, la "Revista" o "Revista C&E"

Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, incisos a) y g), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto contra una resolución emitida por el Consejo General del INE, órgano central de esa autoridad administrativa electoral, en términos del artículo 34, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la cual se ordenó dar vista con copia certificada de la resolución y todas las actuaciones que integraron el expediente, al Congreso del Estado de Morelos, para que impusiera la sanción que en derecho correspondiera al Gobernador del Estado de Morelos, con motivo del incumplimiento al acuerdo de medida cautelar ACQyD-INE-136/2016, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE.

## **2. Procedencia.**

El recurso de apelación cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9 párrafo 1, 42 párrafo 1 y 45, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de conformidad con lo siguiente:

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

autógrafa de quien promueve en representación del servidor público apelante.

**2.2. Oportunidad.** La demanda se presentó dentro del plazo de cuatro días que para tal efecto prevé el artículo 8, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ello es así, porque el recurrente reconoce en su escrito de demanda, que tuvo conocimiento de la determinación que impugna, el ocho de noviembre de la presente anualidad (lo que se encuentra corroborado con las constancias de notificación que obran en el expediente), mientras que la demanda del medio de impugnación al rubro indicado se presentó el nueve de noviembre siguiente ante la Oficialía de Partes del propio Instituto, según se advierte del sello presentación del escrito de demanda.

Por tanto, se estima que el recurso se interpuso de manera oportuna, como se aprecia a continuación:

NOVIEMBRE DE 2017						
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
6	7	8 Notificación de la resolución	9 (1) Presentación de la demanda	10 (2)	11	12
13 (3)	14 (4) Fenece término	15	16	17	18	19

Cabe señalar que la resolución combatida no se vincula con proceso electoral alguno, de manera que, no se deben considerar para el cómputo de los plazos, todos los días como hábiles, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 7, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, aplicado a *contrario sensu*.

**2.3. Legitimación.** El medio de impugnación fue interpuesto por parte legítima, esto es, por el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en su carácter de representante legal del Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos, Graco Luis Ramírez Garrido Abreu, en términos de lo dispuesto por el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción IV, de la Ley General referida.

**2.4. 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.

**2.5. Interés.** El recurrente cuenta con interés jurídico para interponer el medio de impugnación, toda vez que, controvierte la resolución a través de la cual, la autoridad electoral ordenó dar vista con copia certificada de la resolución y todas las actuaciones que integraron el expediente **UT/SCG/PE/PAN/CG/190/2016**, al Congreso del Estado de Morelos, para que impusiera la sanción que en derecho correspondiera al

Gobernador del Estado de Morelos, con motivo del incumplimiento al acuerdo de medida cautelar ACQyD-INE-136/2016, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE.

**2.6. Definitividad.** El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no prevé algún otro recurso o juicio que deba ser agotado previamente a la tramitación del recurso de apelación identificado al rubro.

### **3. Hechos relevantes.**

Los actos y hechos que dan origen a la resolución reclamada son los siguientes:

**3.1 Primera Queja.** El once de noviembre de dos mil dieciséis, el Partido Acción Nacional presentó queja en contra del Gobernador de Morelos, por la presunta realización de actos anticipados de campaña, uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada, a través de la difusión de su imagen y nombre en espectaculares y carteleras de la Revista C&E. Asimismo, solicitó la adopción de medidas cautelares a fin de que la propaganda motivo de denuncia fuera retirada.

La mencionada denuncia quedó radicada en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/190/2016.

**3.2 Acuerdo de Medida Cautelar.** El quince de noviembre de dos mil dieciséis, la Comisión de Quejas y Denuncias emitió el Acuerdo ACQyD-INE-136/2016, declarando procedente la

medida cautelar solicitada y ordenó al Gobernador de Morelos, así como a la revista antes mencionada, que en un plazo que no excediera de doce horas, contadas a partir de la notificación del acuerdo, llevaran a cabo todas las acciones necesarias, suficientes e idóneas, para suspender y retirar la difusión de toda la propaganda que publicitaba la mencionada revista, en la que aparecía el nombre y la imagen del aludido servidor público, tanto la encontrada en el Estado de México, como en cualquier otra entidad de la República, con contenido igual o similar a la propaganda objeto de denuncia, debiendo remitir prueba del cumplimiento dentro del plazo de veinticuatro horas siguientes a la realización de esas acciones.

**3.3 Segunda Queja.** El quince de noviembre de dos mil dieciséis, el Partido Revolucionario Institucional, presentó escrito de queja en contra del Gobernador de Morelos, por los mismos hechos e infracciones del primer procedimiento.

Dicha queja quedó radicada en el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRI/JL/MICH/191/2016, el cual fue acumulado al diverso UT/SCG/PE/PAN/CG/190/2016.

**3.4 Recurso de Revisión SUP-REP-183/2016.** Disconforme con el acuerdo que declaró procedente la medida cautelar el Gobernador del Estado de Morelos interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, el cual quedó radicado con la clave SUP-REP-183/2016. El mismo que fue resuelto del treinta de noviembre de dos mil dieciséis, en el sentido de confirmar las medidas cautelares impuestas.

**3.5 Apertura del procedimiento ordinario sancionador.** El veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, el titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, 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**<sup>3</sup> sancionador, 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.

**3.6 Requerimientos sobre cumplimiento a la medida cautelar.** Derivado de la verificación realizada por el Instituto Nacional Electoral, respecto a la existencia 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

---

<sup>3</sup> Se determinó que la vía correcta para conocer del incumplimiento a la medida cautelar, era la **ordinaria**, en tanto que no existía un proceso electoral en curso, ni se advertía, en ese entonces, una posible afectación al entonces próximo proceso electoral federal 2017-2018.

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.

**3.7 Incidente de incumplimiento promovido por el Partido Revolucionario Institucional.** El veinticuatro de noviembre del mismo año, el Partido Revolucionario Institucional presentó incidente de 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 siguiente, 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 referido, en donde se dilucidaría si existió o no incumplimiento a las medidas cautelares decretadas.

**3.8 Recurso de Revisión SUP-REP-196/2016.** Disconforme con la determinación asumida en proveído de ocho de diciembre de dos mil dieciséis, en el que, la citada Unidad Técnica hizo efectiva la medida de apremio consistente en la imposición de una multa de cien UMAS al Gobernador del Estado de Morelos, equivalente a \$7,304.00 (siete mil trescientos cuatro pesos 00/100 M.N), promovió recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, el cual quedó radicado con la clave SUP-REP-196/2016 y resuelto el dieciocho de enero de dos mil diecisiete, en el sentido de confirmar la determinación controvertida.

**3.9 Resolución impugnada.** El treinta de octubre de dos mil diecisiete, el Consejo General del INE, declaró **fundado** el procedimiento sancionador ordinario iniciado en contra de Graco Luis Ramírez Garrido Abreu, Gobernador del Estado de Morelos, por el incumplimiento a lo ordenado en el acuerdo de medida cautelar ACQyD-INE-136/2016, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias, y ordenó dar vista con copia certificada de la resolución y todas las actuaciones que integran el expediente UT/SCG/CG/60/2016, al Congreso del Estado de Morelos, para que impusiera la sanción que en derecho correspondiera.

Lo anterior al considerar que, de las constancias de autos, no se advertían elementos de prueba de los cuales se pudiera acreditar que el Gobernador de Morelos hubiera llevado a cabo las acciones necesarias, suficientes e idóneas para suspender y retirar la propaganda motivo de queja, en los términos que se le ordenó.

Dicho procedimiento ordinario sancionador UT/SCG/Q/CG/60/2016, es el que constituye el acto impugnado en el presente recurso de apelación promovido únicamente por el representante legal del Gobernador del Estado de Morelos.

**3.10 Procedimiento especial sancionador SRE-PSC-122/2017.** El veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, la Sala Regional Especializada determinó **inexistentes** las infracciones imputadas al ahora actor en el procedimiento **especial**<sup>4</sup> sancionador,

---

<sup>4</sup> Se determinó que la vía correcta para conocer el fondo de las quejas, era la **especial**, en tanto que se denunció que la publicidad de la revista excedía la territorialidad de Morelos, de ahí que resulte aplicable el criterio de rubro: “**COMPETENCIA. CORRESPONDE AL INE CONOCER DE LAS DENUNCIAS SOBRE LA DIFUSIÓN DEL INFORME DE LABORES FUERA DEL ÁMBITO GEOGRÁFICO DE RESPONSABILIDAD DE QUIEN LO RINDE.**”; asimismo, porque se denunciaron actos anticipados de campaña del Gobernador de Morelos, respecto del proceso electoral 2017-2018, por lo que resultaba aplicable la tesis de rubro: “**COMPETENCIA. EL**

identificado por el Instituto Nacional Electoral con la clave UT/SCG/PE/PRI/JL/MICH/191/2016, y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/190/2016, en razón de los argumentos que a continuación se exponen.

En principio, la Sala Regional Especializada determinó que, del análisis a la entrevista concedida por el Gobernador de Morelos a la Revista C&E, se advertía que, conforme a su contenido y confección, se encontraba amparada dentro del ejercicio de la libertad de expresión, información y periodismo que compete a cualquier medio de comunicación social, de conformidad con los artículos 6ª y 7ª de la Constitución Federal.

Asimismo, se estableció que la editorial de la Revista C&E, cuenta con la libertad comercial para definir el contenido y diseño de su portada, en atención a la estrategia publicitaria que consideren más conveniente para cumplir sus fines, de ahí que la aparición del servidor público en la portada sea conveniente, en tanto que se relaciona con la entrevista contenida en su interior.

Respecto a la campaña publicitaria implementada en diversas entidades federativas por la empresa editorial de la Revista C&E, se determinó que dicha revista cuenta con la libertad para desarrollar la estrategia comercial y de mercadotecnia que más convenga a sus intereses, siempre que sea lícita y no ataque los derechos de terceros.

En ese sentido, se concluyó que no existía razón jurídica para establecer que en la portada de la revista o en la publicidad

---

**CONOCIMIENTO DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA, SE DETERMINA POR SU VINCULACIÓN AL PROCESOS ELECTORAL QUE SE ADUCE LESIONADO.”**

difundida se actualizaba la promoción personalizada del Gobernador del Estado de Morelos, al no contener elementos proselitistas, la alusión a un proceso electoral en específico, un llamado al voto o alguna aspiración política para contender a algún cargo público en el futuro, de ahí que fuera inexistente la transgresión a lo previsto en el artículo 134, párrafo 8 de la Constitución Federal.

Por otra parte, respecto de los presuntos actos anticipados de campaña, se adujo que si bien el Gobernador de Morelos manifestó en la entrevista la posibilidad de contender como candidato a Presidente de la República en el proceso electoral federal de 2017-2018, se trataba de una declaración que implicaba un acto futuro de realización incierta, en tanto que la entrevista se dio once meses antes del inicio formal del proceso comicial referido.

Finalmente, se determinó que en autos no existe medio de prueba que acredite que el Gobierno del Estado de Morelos o su titular, hayan contratado o pagado con recursos públicos, la publicidad alusiva a la edición del mes de octubre de la Revista C&E, en cuya portada aparecía el nombre e imagen del Gobernador, Graco Luis Ramírez Garrido Abreu, de ahí que no se actualice la vulneración al principio de imparcialidad en la utilización de recursos públicos previsto en el artículo 134, párrafo 7 de la Constitución Federal.

#### **4. Improcedencia de la ampliación de la demanda**

No procede admitir el escrito de ampliación presentado el cinco de diciembre del año en curso por el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en representación del Gobernador Constitucional de dicha entidad federativa, dado que el

mismo no fue presentado dentro del plazo previsto para promover el medio de impugnación, ni se refiere a hechos nuevos o supervenientes.

En efecto, esta Sala Superior ha reconocido la posibilidad de que se presenten escritos de ampliación de demanda, ya sea dentro del plazo previsto para promover el medio de impugnación de que se trate<sup>5</sup>, o bien, a partir de que se materialicen nuevos hechos (supervenientes) estrechamente relacionados con aquellos en los que se sustentó la controversia que el actor desconocía.

Incluso, se ha precisado que para que sea admisible la ampliación de la impugnación en relación con hechos o actos que se actualicen con posterioridad es necesario que éstos tengan una estrecha o íntima relación con la impugnación o cuestión que inicialmente se planteó.

De igual modo, se ha establecido la procedencia de la ampliación de la demanda cuando se conocen hechos anteriores a la presentación de la demanda que se ignoraban.<sup>6</sup>

Lo anterior, porque la posibilidad de ampliar la demanda tiene por objeto procurar la solución integral de la controversia y

---

<sup>5</sup> Como se aprecia en el contenido de la tesis de jurisprudencia 13/2009, de rubro **“AMPLIACIÓN DE DEMANDA. PROCEDE DENTRO DE IGUAL PLAZO AL PREVISTO PARA IMPUGNAR (LEGISLACIÓN FEDERAL Y SIMILARES)”**. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 12 y 13.

<sup>6</sup> De conformidad con el razonamiento que sustenta la tesis jurisprudencial 18/2008, de rubro **“AMPLIACIÓN DE DEMANDA. ES ADMISIBLE CUANDO SE SUSTENTA EN HECHOS SUPERVENIENTES O DESCONOCIDOS PREVIAMENTE POR EL ACTOR”**. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 12 y 13.

evitar que se dicten sentencias contradictorias<sup>7</sup>, con el fin último de garantizar adecuadamente el derecho a una tutela judicial efectiva.

Por ello, no podría recaer sobre hechos o circunstancias conocidas que no fueron cuestionados en un primer momento.<sup>8</sup> Además, la vinculación entre los actos anteriores a la presentación del juicio y los supervenientes que se materializan después de este, depende de los hechos del caso, no de la manera como estos se controvierten.<sup>9</sup>

En el caso, de la lectura al escrito de ampliación, se advierte que el promovente aduce argumentos que se relacionan con el conocimiento que tuvo del acuerdo impugnado, el ocho de noviembre de este año, en la cual se determinó **fundado** el procedimiento ordinario sancionador instaurado en su contra, con motivo del incumplimiento al acuerdo de medida cautelar ACQyD-INE-136/2016, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, y se ordenó dar vista al Congreso del Estado de Morelos, para que impusiera la sanción que en derecho correspondiera.

---

<sup>7</sup> Con respaldo en la jurisprudencia de rubro **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA RELATIVA DENTRO DE LOS PLAZOS ESTABLECIDOS POR EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, SIEMPRE QUE LA NORMA O EL ACTO AL QUE SE DIRIGE LA AMPLIACIÓN ESTÉ ÍNTIMAMENTE VINCULADO CON EL IMPUGNADO EN EL ESCRITO INICIAL, AUN CUANDO NO SE TRATE DE UN HECHO NUEVO O UNO SUPERVENIENTE”**. 10ª época; Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVII, febrero de 2013, tomo 2, página 1173, número de registro 2002730.

<sup>8</sup> Con apoyo en la tesis jurisprudencial de rubro **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS HECHOS NUEVOS O SUPERVENIENTES QUE SE INVOQUEN PARA LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DEBEN SER SUSCEPTIBLES DE COMBATIRSE A TRAVÉS DE ESA VÍA Y ESTAR RELACIONADOS CON LA MATERIA DE IMPUGNACIÓN ORIGINALMENTE PLANTEADA”**. 9ª época; Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, diciembre de 2003, página 754, número de registro 182686.

<sup>9</sup> Véase la tesis de jurisprudencia de rubro **“DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE SU AMPLIACIÓN PARA COMBATIR, MEDIANTE NUEVOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, LOS VICIOS PROPIOS DE LOS ACTOS NOVEDOSOS VINCULADOS CON LOS RECLAMADOS INICIALMENTE”**. 10ª época; Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 1324, número de registro 2012990.

En este sentido, el recurrente reitera los motivos de inconformidad que fueron expresados en su demanda inicial refiriendo, esencialmente, lo siguiente:

*“1. Que mi representado, Gobernador Constitucional del estado de Morelos, en ningún momento incumplió con las medidas cautelares decretadas por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, y que en cambio pese a no ser responsable de la publicidad o edición de la denominada “Revista C&E”, realizó acciones para el retiro de la misma (girar y entregar oficios al Editor de la Revista C&E en donde se solicita el retiro de la publicidad de la misma), además de existir constancia en el expediente en donde se hace del conocimiento a la autoridad administrativa electoral, que la persona moral Media Design Latinoamérica S.A. de C.V. ha sido la encargada de la publicidad de la Revista y tiene que ser solamente ella la obligada al retiro de la misma.*

*2. Que ha operado la eficacia de la cosa juzgada refleja proveniente de la sentencia dictada por la Sala Regional Especializada en el expediente SER-PSC-122/2017, en especial las porciones declarativas en el sentido de que mi representado Gobernador Constitucional del Estado de Morelos, no ha incurrido en responsabilidad alguna, ni tuvo participación en la edición y publicidad de la “Revista C&E”, de ahí que resulte a todas luces inconstitucional la determinación tomada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y deba revocarse a través del presente medio de impugnación que se hace valer.*

*3. Que en el remoto caso y sin conceder responsabilidad alguna, atendiendo al principio de tipicidad aplicable a la especie, al no existir sanción alguna en la ley por infracciones cometidas por las autoridades a los servidores públicos de cualquiera de los poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno municipales, órganos de gobierno del Distrito Federal, órganos autónomos, y cualquier otro ente público; queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón pena alguna que o esté decretada por una ley exactamente aplicable al caso que se trata.”*

Con base en las razones expuestas, al verificar que no se actualizan los supuestos de procedencia para la ampliación de la demanda, **no procede admitir el escrito presentado por el promovente.**

#### **5. Fijación de la Litis.**

La *pretensión* del recurrente es que se revoque la resolución emitida por el Consejo General del INE, en la que declaró **fundado** el procedimiento sancionador ordinario instaurado en contra de Graco Luis Ramírez Garrido Abreu, Gobernador del Estado de Morelos y de la persona moral AR Asesores y Ediciones, S.A. de C.V., Revista C&E, por el incumplimiento a la medida cautelar decretada el quince de noviembre de dos mil dieciséis, por la Comisión de Quejas y Denuncias del citado instituto.

La *causa de pedir* la sustenta esencialmente en dos conceptos de agravio, por un lado, que la autoridad responsable al formular su determinación no tomó en consideración que se actualizaba la eficacia refleja de la cosa juzgada, con motivo de la sentencia de fondo dictada por la Sala Regional Especializada en el expediente **SRE-PSC-122/2017** y, por otro, que el ahora recurrente realizó las acciones que legal y materialmente estaban a su alcance para dar cumplimiento a la medida cautelar, girando diversos oficios al Editor de la Revista C&E, los cuales sirvieron de base para el retiro de la publicidad.

Con la precisión de que la controversia a resolver en el presente asunto se circunscribe a dilucidar los puntos de derecho precisados en el párrafo precedente, sin que en el presente caso se advierta que el actor haya controvertido la vista ordenada por la

autoridad responsable al Congreso del Estado de Morelos, por conducto del Presidente de la Mesa Directiva, derivado de la responsabilidad en que incurrió el Gobernador del Estado de Morelos, por el incumplimiento a la medida cautelar que nos ocupa.

## **6. Estudio de los conceptos de agravio**

En el asunto que se resuelve, no se transcriben los motivos de agravio que se hacen valer en contra de la sentencia impugnada, dado que no existe precepto legal alguno que establezca dicha obligación.<sup>10</sup>

Al respecto, se considera oportuno señalar que como metodología de estudio de los agravios hechos valer por el Gobernador del Estado de Morelos, primero se procederá al análisis del motivo de disenso relacionado con la actualización de la eficacia refleja de la cosa juzgada y, después, se estudiarán en su conjunto los demás agravios encaminados a cuestionar el presunto incumplimiento a la medida cautelar por parte del mandatario estatal.

Lo anterior, ya que de resultar fundado el primero de los agravios, se volvería innecesario analizar los restantes, pues la consecuencia jurídica de actualizarse la eficacia refleja de la cosa juzgada sería suficiente para revocar en sus términos la resolución impugnada, de ahí que su estudio resulte preferente.

---

<sup>10</sup> De conformidad, en lo conducente y por identidad jurídica de razón, con la jurisprudencia 2a./J. 58/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN”**. Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXI, mayo de 2010, página 830.

### 6.1 Agravio relacionado con la eficacia refleja de la cosa juzgada

Ahora bien, el representante legal del Gobernador del Estado de Morelos aduce como agravio que la resolución impugnada transgrede el principio de seguridad jurídica, toda vez que, desde su perspectiva, se actualiza la eficacia refleja de la cosa juzgada respecto de lo decidido por la Sala Regional Especializada, en el procedimiento especial sancionador **SRE-PSC-122/2017**, en donde se determinó que eran inexistentes las infracciones de actos anticipados de campaña, uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada, por parte del mandatario estatal, Graco Luis Ramírez Garrido Abreu y otros, derivado de la entrevista que concedió a la Revista C&E, en cuya portada aparecía el nombre e imagen del referido servidor público, así como la campaña publicitaria emprendida en varias entidades federativas para promocionar dicha publicación.

En ese sentido, alega que lo resuelto en el fondo por la autoridad jurisdiccional repercute directamente en el presunto incumplimiento a la medida cautelar emitida por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, en el acuerdo ACQyD-INE-136/2016, pues en dicha resolución judicial ya se determinó **en definitiva** que no hubo un incumplimiento a la normativa electoral por parte del Gobernador, lo cual trasciende al criterio que debió adoptar el Consejo General al resolver el procedimiento ordinario sancionador, dada su estrecha relación.

Al respecto, esta Sala Superior estima que el agravio resulta **infundado**.

Lo anterior, en virtud de que, por un lado, el procedimiento **ordinario** sancionador instaurado en contra del Gobernador del Estado de Morelos, por el presunto incumplimiento a la medida cautelar ACQyD-INE-136/2016, es autónomo e independiente de lo resuelto por la Sala Regional Especializada en el fondo del procedimiento **especial** sancionador SRE-PSC-122/2017, a pesar de emanar de las mismas quejas; y, por tanto, la responsabilidad en que incurrió el mandatario estatal por desacatar la medida precautoria, no puede verse afectada por lo resuelto en el fondo del procedimiento especial sancionador referido.

De ahí que no se actualice la figura jurídica prevista en el criterio jurisprudencial 12/2003 de rubro: “**COSA JUZGADA. ELEMENTOS PARA SU EFICACIA REFLEJA**”, como lo plantea el recurrente.

Para sostener lo anterior, resulta necesario puntualizar las diferencias que existen entre el procedimiento **ordinario** sancionador UT/SCG/Q/CG/60/2016, que dio motivo al presente recurso de apelación y, los procedimientos **especiales** sancionadores UT/SCG/PE/PAN/CG/190/2016 y su acumulado UT/SCG/PE/PRI/JL/MICH/191/2016, resueltos por la Sala Regional Especializada en el expediente SRE-PSC-122/2017, a partir de la naturaleza y finalidades que persigue cada uno de dichos procedimientos.

Conforme al apartado de hechos relevantes de la presente ejecutoria, se advierte puntualmente que, por un lado, la finalidad del procedimiento **ordinario** sancionador, era precisamente determinar si el Gobernador del Estado de Morelos cumplió a cabalidad lo establecido por la Comisión de Quejas y Denuncias del

INE en el acuerdo de medida cautelar ACQyD-INE-136/2016, en el que se le ordenó suspender y retirar toda la propaganda relacionada con la entrevista publicada por la Revista C&E, derivado de que, bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, la publicidad podría constituir promoción personalizada del servidor público, en contravención a lo establecido en el artículo 134, párrafo 8 de la Constitución Federal.

Lo anterior resulta congruente con los criterios emitidos por esta Sala Superior<sup>11</sup> en los que ha sustentado que la vía idónea para conocer de los desacatos a las medidas cautelares es el procedimiento ordinario sancionador, cuando el medio comisivo no se encuentra sujeto a monitoreo por parte de la autoridad, como acontece con la radio y la televisión, lo cual obliga a contar con plazos más extensos y la permisión para las partes de ofrecer las probanzas necesarias a efecto de posibilitarles refutar la imputación.

En el mismo sentido, esta autoridad jurisdiccional ha establecido que la autoridad administrativa electoral **está facultada para iniciar un nuevo procedimiento para la investigación** de los hechos que originen el probable incumplimiento de una medida cautelar y, en su caso, insistir en la eficacia de lo ordenado e imponer las sanciones correspondientes, dado que la ejecución de las decisiones definitivas y obligatorias de cualquier jurisdicción, son condiciones de una tutela jurisdiccional efectiva y del debido proceso.

Al respecto, el sistema interamericano, en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en armonía con las exigencias del debido proceso reconocidas en el artículo 8

---

<sup>11</sup> Véase SUP-RAP-94/2015.

del propio instrumento internacional<sup>12</sup>, establece que los Estados Partes se comprometen a “*garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso*”<sup>13</sup>.

De esa forma, el principio de la efectividad del *recurso* se tornaría ilusorio si la decisión resultante no adquiere materialidad. Por ello, la sentencia y determinaciones definitivas –*objeto de todo proceso jurisdiccional*– que se dicte en un caso concreto deben ser acatadas en sus términos; de lo contrario redundaría en una mera formalidad, *sin efecto útil* alguno.

En ese tenor se pronunció la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia pronunciada en el caso *Mejía Hidrovo*, en la que determinó que **la efectividad de las decisiones de las autoridades judiciales y jurisdiccionales depende de su ejecución, la cual habrá de ser completa, integral y sin demora, con el fin de dar plena vigencia a una tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica.**

Lo contrario implicaría la negación misma del derecho o valores involucrados que se trataron de asegurar con la decisión.

---

<sup>12</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos en reiterados precedentes ha remarcado la relevancia en cuanto a la vigencia del debido proceso legal en sede administrativa. En la sentencia recaída al caso *Baena Ricardo vs Panamá* el tribunal interamericano subrayó que las exigencias previstas en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos constituyen “*el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales*”; de manera que, “*cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal*”.

<sup>13</sup> Se estima orientador el criterio asumido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al resolver el Caso Immobiliare Saffi c. Italia, sentencia del 28 de julio de 1999, en la que, reforzando la idea de que el derecho a la protección judicial devendría en una mera formalidad si el reclamante no pudiera hacer valer la decisión que en definitiva recae en el proceso, sostuvo que: “**el derecho de acceder a un tribunal sería ilusorio si el orden jurídico interno de un Estado parte permitiese que una decisión judicial definitiva y obligatoria resultase inoperante en perjuicio de una de las partes**”. (párrafo 63)

Para ilustrar sobre lo anterior se transcribe la parte conducente del fallo invocado:

104. Así, la Corte ha señalado que “[e]n los términos del artículo 25 de la Convención, es posible identificar dos responsabilidades concretas del Estado. La primera, [...]. La segunda, **garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por tales autoridades competentes**, de manera que se **protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos**. El proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento”. Por tanto, **“la efectividad de las sentencias depende de su ejecución**. Esto último, debido a que una sentencia con carácter de cosa juzgada otorga certeza sobre el derecho o controversia discutida en el caso concreto y, por ende, tiene como uno de sus efectos la obligatoriedad o necesidad de cumplimiento. Lo contrario supone la negación misma del derecho involucrado”.

105. La Corte considera que la ejecución de **las sentencias debe ser regida por aquellos estándares específicos que permitan hacer efectivos los principios, *inter alia*, de tutela judicial, debido proceso, seguridad jurídica, independencia judicial, y estado de derecho**. La Corte concuerda con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos al considerar que **para lograr plenamente la efectividad de la sentencia la ejecución debe ser completa, perfecta, integral y sin demora**.

Los criterios que informa el precedente adoptado por el tribunal interamericano se invocan en lo conducente, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1º y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reconocen que los tratados internacionales de derechos humanos y la interpretación que efectúa el tribunal comunitario, forman parte del orden jurídico nacional.

En este contexto, la Organización de Estados Americanos, de la que el Estado Mexicano forma parte, aprobó en sesión plenaria celebrada el once de septiembre de dos mil uno, la Carta Democrática Interamericana, que postula, entre otros, el

respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; así como el acceso al poder y su ejercicio **con sujeción al Estado de Derecho**, son constitutivos de todo esquema que se afilie a ese modelo democrático representativo. En particular el segundo párrafo del artículo 4º dispone:

“La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia”.

En ese sentido, se considera que resulta fundamental en un esquema que aspire a la consolidación de la democracia, la **subordinación al orden Constitucional, además de todas las instituciones del Estado, de los sectores de la sociedad.**

De esa manera, tratándose de la ejecución de sentencias, la sujeción al orden constitucional comprende el deber de todas las autoridades, así como demás sujetos obligados al cumplimiento de una sentencia –que tuteló valores constitucionales-, de atender la decisión judicial, favoreciendo el acatamiento, de manera pronta, eficaz y completa, **de ahí que el acatamiento a las determinaciones de una autoridad administrativa que realiza funciones materialmente jurisdiccionales, como lo son el dictado de medidas cautelares, deba realizarse de manera completa, integral y sin demora, con el fin de dar plena vigencia a una tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica.**

Por otro lado, el diverso procedimiento **especial** sancionador SRE-PSC-122/2017, resuelto por la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral, tenía como finalidad

determinar en el fondo del asunto, si los sujetos denunciados, entre ellos el mandatario estatal, incurrieron en promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de campaña, con la difusión de la entrevista controvertida y la campaña publicitaria implementada en varias entidades federativas para promocionar la revista.

En ese sentido, se advierte que los procedimientos referidos son autónomos e independientes entre sí, pues fueron resueltos a partir de las diligencias de investigación implementadas por la autoridad instructora, en atención a la naturaleza que reviste cada procedimiento y las finalidades que persigue cada uno.

Así, la materia del procedimiento ordinario sancionador, como ya se ha expuesto, era determinar si la conducta de los sujetos obligados actualizaba o no una responsabilidad, por el presunto desacato a una determinación de la autoridad administrativa, e incluso de esta autoridad jurisdiccional, dado que lo ordenado por la medida cautelar fue confirmado por esta Sala Superior en el SUP-REP-183/2016; y, la del procedimiento especial, fue decretar si se actualizaba una de las conductas reprochadas por la normativa electoral.

Lo anterior, incluso, tiene sustento en el artículo 41 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, el cual 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 de Quejas y Denuncias del INE.

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:

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

Las hipótesis previstas en el artículo 41 del Reglamento facultan a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE para asumir diversas actitudes procesales frente al

probable incumplimiento de las medidas cautelares. Dichas medidas son:

La primera, consiste en abrir un nuevo procedimiento sancionador, a efecto de investigar los hechos relacionados con el posible incumplimiento a una medida cautelar, esto es, no busca que se cumpla lo ordenado en la misma, sino sancionar el incumplimiento de un mandato de autoridad. 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.

La segunda, se relaciona con la posibilidad de conocer sobre el incumplimiento de la medida cautelar, en el mismo procedimiento especial sancionador en que se dictó (cuando el incumplimiento se desenvuelva en el transcurso de un proceso electoral), con la finalidad de determinar si se realizaron o dejaron de realizar los actos ordenados para cumplir con la medida cautelar.

Finalmente, el tercer supuesto se refiere a los medios que puede adoptar la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE, 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<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> 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: I. Apercibimiento. II. Amonestación; III. Multa; IV. Auxilio de la fuerza pública; y V. Arresto hasta por 36 horas, con el apoyo de la autoridad competente.

Al respecto esta Sala Superior ha sustentado<sup>15</sup> que las medidas de apremio no constituyen sanciones para las partes, sino medidas procesales dirigidas a lograr, de manera coercitiva, el cumplimiento de lo ordenado en cualquiera de las resoluciones emitidas durante la instrucción, como en la resolución del procedimiento.

Por tanto, atendiendo a que las medidas cautelares constituyen determinaciones tendentes a preservar la materia del procedimiento, a efecto de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad, las medidas de apremio son los instrumentos jurídicos con que cuenta la autoridad para lograr de manera coercitiva el cumplimiento de dichas determinaciones.

En ese sentido, en la especie **deben diferenciarse las medidas de apremio que adoptó la autoridad administrativa para hacer cumplir las medidas cautelares, del procedimiento ordinario sancionador instaurado, paralelamente, con el fin de determinar la responsabilidad del mandatario estatal por el presunto incumplimiento a la medida cautelar, pues la finalidad de este último ya no es hacer cumplir la medida cautelar, sino como quedó señalado, sancionar el posible desacato a la determinación de una autoridad.**

Bajo este contexto se colige que, la responsabilidad en que incurrió el mandatario estatal al desatender la medida precautoria emitida por el Consejo General del INE, que fue confirmada por esta Sala Superior en el SUP-REP-183/2016, no puede verse afectada por lo resuelto en el fondo del procedimiento especial sancionador referido, como lo plantea el recurrente, en

---

<sup>15</sup> Ver SUP-REP-196/2017

tanto que el artículo 41, párrafo 1 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE<sup>16</sup>, establece un régimen de responsabilidades para el incumplimiento de una medida cautelar por parte de cualquier sujeto implicado en el cumplimiento de la misma, **de manera independiente** a los supuestos de procedencia del procedimiento especial sancionador previstos en el artículo 470, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>17</sup>.

Es decir, lo resuelto por la Sala Regional Especializada en el sentido de que la entrevista que concedió el Gobernador y, la campaña publicitaria implementada para difundir ese número de la revista, no actualizaba las infracciones de uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada o actos anticipados de campaña, no trasciende a la determinación sobre el incumplimiento de la medida cautelar emitida por el Consejo General del INE, pues parten de presupuesto legales distintos y, por consiguiente, no era necesario que la autoridad responsable tomara en cuenta dicha circunstancia al resolver el procedimiento ordinario sancionador.

---

<sup>16</sup> **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.

2. Para tales fines, los órganos y áreas del Instituto darán seguimiento al cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas, e informarán al Secretario y al Presidente de la Comisión, de cualquier incumplimiento.

<sup>17</sup> **Artículo 470**

1. Dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, instruirá el procedimiento especial establecido por el presente Capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

a) Violan lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución;  
b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o  
c) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

Con la precisión de que, con independencia de lo resuelto en el fondo por la Sala Regional Especializada, la finalidad de que el procedimiento ordinario sancionador continúe y se resuelva de manera independiente, no sólo atiende a la distinta naturaleza de las infracciones que se analizan en cada procedimiento, sino también al objeto del mismo, el cual, en el caso del procedimiento ordinario sancionador, tiene como efecto sancionar el desacato a una determinación de la autoridad administrativa, que es de orden público y observancia obligatoria, para evitar que dichas conductas sean repetidas en el futuro por los mismos sujetos u otros distintos, la cual incluso fue confirmada por esta Sala Superior en el SUP-REP-183/2016.

Esto es, supeditar la sanción del incumplimiento de una medida cautelar, a la resolución de fondo del procedimiento especial sancionador del cual deriva, implicaría, por un lado, incentivar la inobservancia a las determinaciones de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, pues se dejaría al arbitrio de las partes el cumplimiento de las medidas precautorias, quienes presumiendo la legalidad de sus actos podrían dejar de atenderlas hasta en tanto se resuelva el fondo del asunto y, por otro lado, se atentaría contra la naturaleza de dichas medidas, las cuales buscan suspender de forma temporal una conducta que podría ser ilegal hasta que se resuelva el juicio principal.

Las medidas cautelares, al igual que la suspensión provisional en el juicio de amparo, deben subsistir en cuanto a sus efectos hasta en tanto se resuelva el juicio principal, lo que implica que, con independencia de que, al finalizar el juicio o procedimiento, se determine dejarlas sin efecto, deben ser acatadas por los sujetos

obligados, de ahí que sea necesario privilegiar su cumplimiento y fincar una responsabilidad administrativa en caso de incumplimiento.

Una interpretación contraria implicaría restarle efectividad a la finalidad que tienen las medidas cautelares, las cuales, por su naturaleza y trascendencia, deben ser cumplidas de manera inmediata y de forma completa, con independencia del fondo del asunto.

De igual forma, conllevaría inobservar el principio de impartición de justicia completa, establecido en el artículo 17 de la Constitución Federal, pues la completitud de la justicia conlleva la observancia plena de las determinaciones emitidas por las autoridades administrativas y jurisdiccionales, en el cumplimiento de sus funciones constitucionales.

Resulta aplicable *mutatis mutandis* la jurisprudencia 2/2010, del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 7, en la que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la emitió el criterio de rubro y texto siguientes:

**“VIOLACIÓN A LA SUSPENSIÓN. NO QUEDA SIN MATERIA LA DENUNCIA RELATIVA O, EN SU CASO, LA QUEJA INTERPUESTA CONTRA LA RESOLUCIÓN PRONUNCIADA EN ESA DENUNCIA, AL RESOLVERSE EL JUICIO DE AMPARO.”** El objeto primordial de la suspensión consiste en mantener viva la materia del juicio constitucional impidiendo que el acto que lo motiva, al consumarse irreparablemente, haga ilusoria para el agraviado la protección de la Justicia Federal, evitándole los perjuicios que la ejecución del acto reclamado pudiera ocasionarle, **aunado a que la autoridad está vinculada a acatar la suspensión ya que de no hacerlo, la parte afectada puede denunciar la violación a la suspensión, o bien, interponer queja contra lo resuelto en la denuncia. Por tanto, la responsabilidad en que pueda incurrir la autoridad que desacató el auto**

**de suspensión, no puede dejar de resolverse por el solo motivo de que se falló el juicio mediante sentencia ejecutoriada,** en tanto que existe un sistema de responsabilidades dispuesto en la Ley en el cual destaca la responsabilidad de la autoridad infractora contenida en el artículo 206 de la Ley de Amparo, derivada del hecho de que haya desobedecido la suspensión decretada por el Juzgador Federal y de resolverse que existe tal responsabilidad por desacato a la medida cautelar, deberá sancionársele en términos del Código Penal Federal, independientemente de cualquier otro delito en que incurra. Esto es, corresponde indefectiblemente al Juzgador Federal determinar los alcances de la suspensión decretada y si en su caso existió o no la violación a la medida cautelar, de manera que con base en estos elementos la representación social ante la que se realice la denuncia sobre la probable comisión del delito a que se refiere el indicado artículo 206, pueda contar con los elementos suficientes para, en su caso, integrar la averiguación previa correspondiente, pues no considerarlo así implicaría dejar en manos de dicha representación fijar los alcances y efectos de la suspensión para determinar si existió o no la violación a ésta. **Además, si se deja sin materia la denuncia de violación a la suspensión o, en su caso, la queja interpuesta contra la resolución derivada de dicha denuncia, por estimar que ya se falló el juicio de garantías mediante sentencia ejecutoriada, la posibilidad de fincar una responsabilidad penal a la autoridad encargada de cumplir con la medida cautelar no dependerá de la conducta de desacato, sino del momento procesal en que se resuelva el medio de defensa.”**

En el criterio jurisprudencial transcrito, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación refiere que en el juicio de amparo las autoridades están vinculadas a acatar la suspensión y que, en caso de no hacerlo, la parte afectada puede denunciar su violación, o bien, interponer queja contra lo resuelto en la denuncia. Por tanto, la responsabilidad en que pueda incurrir la autoridad que desacató el auto de suspensión, no puede dejar de resolverse por el solo motivo de que se falló el juicio mediante sentencia ejecutoriada.

De igual modo refiere que, si se deja sin materia la denuncia de violación a la suspensión o, en su caso, la queja interpuesta contra la resolución derivada de dicha denuncia, por

estimar que ya se falló el juicio de garantías mediante sentencia ejecutoriada, la posibilidad de fincar una responsabilidad penal a la autoridad encargada de cumplir con la medida cautelar **no dependerá de la conducta de desacato, sino del momento procesal en que se resuelva el medio de defensa.**

En el mismo sentido, la jurisprudencia 21/2016, del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 35, Tomo I, página 35, en la que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la emitió el criterio de rubro y texto siguientes:

**“RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA LA INTERLOCUTORIA QUE RESUELVE EL INCIDENTE PROMOVIDO POR EXCESO O DEFECTO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN. NO QUEDA SIN MATERIA CUANDO LA SENTENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CAUSA EJECUTORIA.”** De la interpretación sistemática de los artículos 206 a 209 de la Ley de Amparo se sigue que el recurso de queja interpuesto contra la interlocutoria que resuelve el incidente promovido por exceso o defecto en la ejecución del acuerdo en el que se haya concedido la suspensión definitiva del acto reclamado en amparo indirecto, previsto en el artículo 97, fracción I, inciso g), de la referida legislación, no debe declararse sin materia cuando la sentencia dictada en el juicio de amparo causa ejecutoria, pues la materia y la finalidad de dicho recurso consisten en analizar la legalidad de la resolución emitida en el referido incidente, lo cual implica verificar si la suspensión se cumplió o no en sus términos y si la autoridad responsable estuvo en aptitud de rectificar los errores en que pudo haber incurrido lo cual podría incidir con el resultado de la denuncia que, en su caso, se haga sobre la posible comisión del delito establecido en la fracción III del artículo 262 de la Ley de Amparo, conclusión que se robustece con el hecho de que, aun cuando la resolución del recurso de queja no prejuzga directamente sobre la responsabilidad penal de la autoridad contumaz, sí constituye un presupuesto para que la autoridad ministerial pueda integrar la averiguación previa correspondiente, máxime que es el órgano de amparo el que dicta y conoce los alcances y efectos de la medida suspensiva concedida.

Bajo este contexto, realizar una interpretación distinta a la que se propone, esto es, considerar que lo resuelto en el fondo de un procedimiento especial sancionador trasciende y afecta directamente a la determinación sobre el incumplimiento a una medida cautelar, implicaría que fincar una responsabilidad administrativa a quien dejó de acatarla, no dependa de la conducta de desacato, sino del momento procesal y el sentido en que se resuelva el fondo del procedimiento, criterio que no se comparte por este órgano jurisdiccional.

De igual forma, lo sostenido por este órgano jurisdiccional opera también a la inversa, esto es, lo determinado en una medida precautoria, no prejuzga sobre el fondo de la controversia, ya que dicha determinación es preliminar y en apariencia del buen derecho, en tanto que ésta última, dependerá en todo caso de los resultados de la investigación implementada por la autoridad durante la instrucción.

En virtud de lo expuesto, no resulta aplicable la figura jurídica de la eficacia refleja de la cosa juzgada que refiere el representante legal del Gobernador del Estado de Morelos, pues de conformidad con el criterio jurisprudencial en materia electoral 12/2003 de rubro: **“COSA JUZGADA. ELEMENTOS PARA SU EFICACIA REFLEJA”**, no se cumple con los requisitos que se establecen para su actualización, a saber: 1) que los objetos de los pleitos sean conexos, por estar estrechamente vinculados o tener relación sustancial de interdependencia, a grado tal que se produzca la posibilidad de fallos contradictorios; 2) que las partes del segundo hayan quedado obligadas con la ejecutoria del primero; 3) que en ambos se presente un hecho o situación que sea un elemento o presupuesto lógico necesario para sustentar el sentido de la decisión

del litigio; y 5) que para la solución del segundo juicio se requiera asumir también un criterio sobre el elemento o presupuesto lógico-común, por ser indispensable para apoyar lo fallado.

Lo anterior, pues como se adujo a lo largo de la presente ejecutoria, los asuntos no son conexos ni tienen una relación sustancial de interdependencia, sino que son autónomos e independientes entre sí, de ahí que no exista la posibilidad de que se dicten sentencias contradictorias; de igual modo, el Consejo General del INE, no quedó obligado a resolver en determinado sentido el procedimiento ordinario sancionador, con el fallo de la Sala Regional Especializada; y, no existe un hecho o situación que sea un elemento o presupuesto lógico-común necesario para sustentar el sentido de la decisión del litigio, puesto que ambos procedimientos persiguen finalidades y objetivos distintos, al haberse integrado a partir de presupuestos legales independientes.

En consecuencia, se estima que no le asiste la razón al recurrente cuando aduce que en el procedimiento ordinario sancionador UT/SCG/Q/CG/60/2016, se actualiza la figura jurídica de la eficacia refleja de la cosa juzgada, respecto de lo decidido por la Sala Regional Especializada en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-122/2017.

## **6.2 Incumplimiento de la medida cautelar.**

En relación con el presente apartado, el recurrente expone los siguientes motivos de disenso:

- a) Que la autoridad responsable vulnera el principio de legalidad, al realizar una interpretación dogmática e

inquisitoria de los medios de prueba aportados por el recurrente, con los cuales considera ha acreditado las acciones desplegadas para dar cumplimiento en lo posible y dentro de su alcance a las medidas cautelares, al no ser responsable del diseño, distribución, ni de la política de publicidad que se haya implementado para la difusión de la Revista C&E.

- b) Que se encuentra acreditado que AR Asesores y Ediciones S.A. de C.V. contrató a Media Design Latinoamérica S.A. de C.V. para la difusión publicitaria de la Revista C&E, a través de espectaculares y camiones de transporte público en diferentes ciudades del país, atendiendo a su estrategia de comunicación y en ejercicio de su libertad comercial.
- c) Que desde el momento en que fueron decretadas las medidas cautelares, se giraron distintos oficios a Alejandro Rodríguez Ayala, Editor de la Revista C&E, solicitándole atendiera lo ordenado en el acuerdo ACQyD-INE-136/2016, lo que se acreditó con la copia certificada de los acuses de los oficios CJ/000796/2016, CJ/000800/2016, CJ/000804/2016, CJ/000825/2016 y CJ/000834/2016.
- d) Que el veintiocho de marzo del año en curso, Alejandro Rodríguez Ayala informó que, en atención a los oficios de referencia, la empresa Media Design Latinoamérica S.A. de C.V. había retirado las carteleras publicitarias.
- e) Que existen diversas constancias en el expediente que confirman que Media Design Latinoamérica S.A. de C.V., es la empresa encargada de la difusión y publicidad de la Revista C&E, y que el recurrente no tuvo intervención en las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se desplegó dicha publicidad, ni mucho menos se tenía el

contacto con los proveedores que la colocaron, por tanto, no corría a su cargo el retiro de las carteleras.

- f) Que en ningún momento estuvo frente a un escenario de indiferencia procesal y material, en donde no hubiera realizado acciones para dar cumplimiento a lo requerido, empero se le volvía a requerir como si fuera la primera vez y no hubiera demostrado lo contrario.
- g) Que de las constancias del expediente se desprende que las medidas adoptadas por el recurrente sí fueron eficaces, idóneas y suficientes, ya que cada uno de los oficios fueron recibidos y obtuvieron respuesta el veintiocho de marzo de dos mil diecisiete, comprobando que fueron entregados y que la persona de la publicidad era Media Design Latinoamérica S.A. de C.V.
- h) Que aún sin estar obligado, quedando fuera de su alcance el retiro de la publicidad que se le ordenó, el recurrente realizó las acciones que le fueron posibles legal y materialmente para dar cumplimiento a las medidas cautelares, pues nadie está obligado a lo imposible, por lo que no le es exigible acciones más allá de sus posibilidades.
- i) Que la Comisión de Quejas y Denuncias dictó medidas cautelares de difícil cumplimiento, sin tomar en cuenta el marco de atribuciones de los sujetos obligados, ya que debió ordenar el retiro de la publicidad a los responsables directos de la difusión de la propaganda, para garantizar su efectividad. Del mismo modo, no tomó en cuenta la complejidad y dificultad que pueda representar para una persona física el retiro de espectaculares y que se incurría en una falta, incluso de carácter penal, por violentar la propiedad privada.

- j) Que 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.
- k) 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.
- l) Que es de explorado derecho que las resoluciones deben perseguir la solución integral del conflicto con exhaustividad y completitud y que a efecto de evidenciar tal situación debía destacarse la participación del Consejero Benito Nacif Hernández, el que apuntó que se estaba cometiendo una ilegalidad al pretender imputarle obligaciones que no le correspondían.
- m) Que la resolución del Consejo General le irroga un perjuicio en razón de que se ordena dar vista al Congreso del Estado de Morelos para la imposición de la sanción correspondiente, aun cuando ha quedado de manifiesto

que existió una imposibilidad tanto jurídica como material para retirar los espectaculares, más aún cuando en ningún caso una autoridad administrativa puede imponer penas infamantes o trascendentales.

- n) Que la autoridad responsable dejó de observar el principio de presunción de inocencia, pues si bien es cierto que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral le requirió en varias ocasiones para que llevara a cabo todas las acciones necesarias, suficientes e idóneas para suspender y retirar la propaganda, no menos cierto fue que no especificó, ni fundó, ni motivó qué es lo que dejó de hacer o, en su caso, qué le faltó por realizar para dar cumplimiento a las medidas cautelares.
- o) Que la autoridad responsable eludió aplicar el principio *pro persona* al resolver el fallo controvertido, no obstante que solicitó su aplicación desde su primera comparecencia al procedimiento ordinario sancionador, de ahí que la omisión apuntada haya repercutido de manera destacada en la determinación de su responsabilidad en el supuesto incumplimiento a la medida cautelar.

Esta Sala Superior considera **infundados e ineficaces** los motivos de disenso que expone el recurrente atendiendo a las consideraciones que se exponen a continuación.

Lo anterior, porque las acciones realizadas por el ahora recurrente, con el objeto de atender lo ordenado por la Comisión de Quejas y Denuncias, consistente en la emisión de diversos oficios dirigidos al Editor de la Revista C&E, **no fueron emitidas en el plazo concedido por la autoridad, es decir, las acciones implementadas no fueron ejecutadas de manera oportuna o**

**inmediata, por lo que se considera que se incumplió con la finalidad de las medidas cautelares.**

Asimismo, se advierte que varios de los agravios planteados por el recurrente se dirigen a combatir cuestiones que ya fueron materia de pronunciamiento por esta autoridad, al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-183/2017 y SUP-REP-196/2017, 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.

#### ***Objeto de las medidas cautelares***

Previo al examen de los conceptos de agravio, resulta necesario recordar que las medidas cautelares se decretan por la autoridad competente para conservar la materia de la controversia, así como para evitar un daño grave e irreparable para alguna de las partes en conflicto con motivo de la sustanciación de un procedimiento.

En ese sentido, esta Sala Superior ha sustentado que las medidas cautelares tienen un doble carácter, a saber: cautelar y tutelar.

Respecto del **carácter tutelar** las medidas buscan evitar un daño irreparable y preservar el ejercicio de los derechos humanos, los valores y principios constitucionales que están en riesgo. Mientas que el **carácter cautelar** tiene por objeto y fin su preservación hasta en tanto se dicte la resolución de fondo, de ahí que tengan el propósito de asegurar la integridad y efectividad de la

decisión, con lo que evita afectar o desvirtuar el efecto útil de la decisión final.

En el dictado de las medidas cautelares se debe tomar en consideración:

- *La gravedad de la situación.* Lo que significa el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho, valor o principio protegido o sobre el efecto eventual de la decisión de fondo pendiente de dictar.
- *Su carácter urgente.* Se determina por la información que indica que el riesgo o amenaza sean inminentes y puedan materializarse, requiriendo de esa manera acción preventiva o tutelar; y,
- *El daño irreparable.* Este elemento implica la afectación sobre derechos, valores o principios que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada reparación.

Bajo este contexto, resulta evidente que las medidas cautelares deben ser atendidas de forma **expedita y urgente**, no sólo por la autoridad electoral, que es la encargada de realizar un estudio preliminar de los hechos denunciados con el objeto de determinar, en apariencia del buen derecho, si los mismos podrían constituir una infracción que ponga en riesgo los principios que rigen los procesos electorales o los bienes jurídicos tutelados por la normativa electoral, sino también por los sujetos vinculados en la resolución que al efecto se emita.

En esta lógica la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en sus artículos 468, párrafo 4 y 471,

párrafo 8, establece que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias, dentro del plazo de **cuarenta y ocho horas**, la solicitud de las medidas cautelares, para que ésta resuelva en un plazo de **veinticuatro horas** lo conducente, a fin 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 por las disposiciones contenidas en esa Ley.

De igual modo, el artículo 40, párrafo 3, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, dispone que el plazo que se otorgue para la suspensión inmediata de los hechos materia de la medida cautelar no deberá ser mayor a **cuarenta y ocho horas**, atendiendo a la naturaleza del acto o actos que se deben llevar a cabo por los sujetos obligados.

Como se advierte de las disposiciones transcritas, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser **accesorias** y **sumarias**; con el fin de prever el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del **interés público**, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica.

### **Caso concreto**

En primer lugar, resulta relevante precisar que la controversia que nos ocupa se origina a partir del supuesto incumplimiento por parte del ahora recurrente al Acuerdo ACQyD-INE-136/2016, en el cual se le ordenó que *“dentro del plazo de **doce horas**, contadas a partir de la notificación de dicho acuerdo, llevara a cabo todas las acciones necesarias, suficientes e idóneas para suspender y retirar la difusión de toda la propaganda que publicitaba la Revista C&E en la que apareciera el nombre y la imagen del aludido servidor público, tanto la encontrada en el Estado de México, como en cualquier otra entidad federativa, con contenido igual o similar a la propaganda objeto de denuncia”*, debiendo remitir prueba del cumplimiento dentro del plazo de **veinticuatro horas** siguientes a la realización de dichas acciones.

Así, se advierte que la materia del procedimiento ordinario sancionador, resuelto por el INE, fue valorar si, conforme a las constancias que obran en el expediente, se acreditaba el desacato del Gobernador del Estado de Morelos a las medidas cautelares, atendiendo a que el cumplimiento de las mismas es de orden público y de observancia obligatoria.

Para ello, la autoridad responsable debió atender a los requisitos de efectividad a los que dicho acuerdo sujetó a las partes vinculadas, es decir, la forma en que las partes debían dar cumplimiento a lo ordenado. Analizando, por un lado, que la orden consistió en realizar todas las **acciones necesarias, suficientes e idóneas** para retirar la publicidad de la Revista en la que apareciera su imagen y nombre y, por otro, realizarlo dentro del **plazo de doce horas**, contadas a partir de que tuviera conocimiento del acto.

Al respecto, el Consejo General del INE en la resolución que se combate determinó que, de la revisión de las constancias de autos, no se advertían elementos de prueba mediante los cuales se acreditara que el Gobernador del Estado de Morelos hubiera llevado a cabo las acciones necesarias, suficientes e idóneas para suspender y retirar la propaganda motivo de la queja, **en los términos en los que fue ordenada.**

Lo anterior, porque el acuerdo de medida cautelar fue notificado al Gobernador de Morelos el dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, a las diez horas con treinta minutos, por lo que las doce horas que le fueron concedidas para dar cumplimiento a lo ordenado, fenecieron a las veintidós horas con treinta minutos del citado día dieciséis de noviembre.

Por tanto, a consideración del Consejo General, si bien el Gobernador de Morelos emitió cinco oficios en los cuales solicitó a Alejandro Salvador Rodríguez Ayala, Editor responsable de la Revista C&E, que llevara a cabo las diligencias necesarias para dar cumplimiento a lo ordenado por la Comisión de Quejas y Denuncias, y éste a su vez requirió a la empresa Media Design Latinoamérica, S.A. de C.V., que retirara la propaganda motivo de la denuncia, los actos no fueron suficientes y menos aún eficientes e idóneos para cumplir el mencionado acuerdo de medida cautelar.

En ese sentido, la autoridad responsable expuso que, la publicidad denunciada seguía exhibida los días seis y siete de diciembre de dos mil dieciséis, en los Estados de Baja California, Jalisco y Ciudad de México, es decir, hasta veintiún días posteriores a la fecha en que fue dictado el acuerdo de medida cautelar. Cuestión que queda ejemplificada en el siguiente cuadro.

<b>Dictado de medidas cautelares</b> <i>(Acuerdo ACQyD-INE-136/2016)</i>	15 noviembre 2016	
<b>Notificación de medidas cautelares</b>	<b>16 noviembre 2016 a las 10:30</b>	←  <b>21 días</b>  ←
<b>Plazo de 12 horas para cumplir con las medidas cautelares</b>	<b>Feneció</b> <b>16 noviembre 2016 a las 22:30</b>	
<b>Oficios emitidos por el Gobernador de Morelos, por conducto del entonces Encargado de Despacho de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos</b> <i>(CJ/000796/2016, CJ/000800/2016, CJ/000804/2016, CJ/000825/2016 y CJ/000834/2016)</i>	23 noviembre 2016	
	25 noviembre 2016	
	29 noviembre 2016	
	5 diciembre 2016	
	8 diciembre 2016	
<b>Propaganda permanecía colocada en los Estados de Baja California, Jalisco y Ciudad de México</b>	<b>6 y 7 diciembre 2016</b>	

Bajo este contexto, el Consejo General consideró que el incumplimiento de los sujetos vinculados vulneró la finalidad de la medida precautoria, consistente en hacer cesar, de forma **inmediata**, la difusión de la propaganda que motivó la denuncia, la cual a partir de un análisis preliminar y en apariencia del buen derecho había sido considerada ilegal.

En su defensa el recurrente refiere que las acciones desplegadas para dar cumplimiento a la medida cautelar, consistentes en emitir los oficios CJ/000796/2016, CJ/000800/2016, CJ/000804/2016, CJ/000825/2016 y CJ/000834/2016, de veintitrés, veinticinco y veintinueve de noviembre, cinco y ocho de diciembre, todos de dos mil dieciséis, dirigidos a Alejandro Rodríguez Ayala,

Editor de la aludida revista, son suficientes para tener por cumplido lo ordenado por el acuerdo de medida cautelar, al ser las únicas acciones que legal y materialmente tenía a su alcance, dado que no es el responsable de su diseño, distribución y publicidad, por lo que no se le puede exigir realizar acciones más allá de sus posibilidades.

Como ya se adelantó, esta Sala Superior considera **infundado** el agravio del recurrente, ya que su finalidad estriba en demostrar que su actuación, consistente en la emisión de diversos oficios, debe considerarse suficiente para tener por acreditado el cumplimiento a la medida cautelar; sin embargo, pasa por alto que la autoridad responsable tuvo por actualizada la infracción no sólo por considerar que dicha acción no era suficiente, sino porque tampoco se advertía una actuación diligente por parte del servidor público para el retiro de la publicidad, **en los términos ordenados por la Comisión de Quejas y Denuncias.**

De ahí que, con independencia, de que la emisión de los oficios referidos fuera calificada por esta autoridad como una medida eficaz, idónea o razonable, al considerar que era la conducta que de forma ordinaria podría exigírsele al servidor público en el cumplimiento de su obligación, y que a través de la misma se obtuvo el cese de los hechos denunciados, no se advierte que la misma se hubiera efectuado de forma **oportuna o dentro de un plazo razonable.**

Esto porque, si bien es cierto que de las constancias que obran en el expediente se podría concluir que fue a partir de la emisión de los oficios del Gobernador del Estado de Morelos que Alejandro Rodríguez Ayala, Editor de la Revista C&E, solicitó a Media Design Latinoamérica S.A. de C.V., retirara la publicidad

materia de la medida cautelar, con lo cual se estaría en la posibilidad de estimar que la acción realizada fue una medida adecuada, dirigida a producir el cese de la conducta presuntamente ilegal y que fue la única actuación que estuvo a su alcance, la misma no fue realizada de manera **inmediata**, con la celeridad que se necesita actuar en una medida cautelar.

Lo anterior porque la primera actuación del Gobernador, dirigida al cumplimiento del acuerdo de medida cautelar, según las constancias que obran en el expediente, se efectuó el **veintitrés de noviembre de dos mil dieciséis**, fuera del plazo de doce horas otorgado por la Comisión de Quejas y Denuncias, es decir, siete días después de haber tenido conocimiento de la determinación. Cuestión que no es justificada por el recurrente, ni controvertida a través de su medio de impugnación.

Al respecto, no pasa inadvertido para esta autoridad que el recurrente interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador (SUP-REP-183/2016) para controvertir el acuerdo de mérito, y que hizo valer como uno de sus agravios la imposibilidad material para retirar la propaganda comercial dentro del *plazo de doce horas* concedido para ese efecto, sin embargo, tal situación no lo exime de su cumplimiento.

Ello, porque en términos de lo dispuesto en los artículos 41, fracción VI de la Constitución y 6 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en ningún caso la interposición de un medio de impugnación en materia electoral producirá efectos suspensivos sobre el acto o resolución que se reclama. Lo cual implica que, el recurrente debió atender lo

solicitado por la Comisión de Quejas y Denuncias, con independencia de la interposición del medio de impugnación.

De igual modo, se aprecia que en dicha sentencia esta Sala Superior dispuso que el plazo que se le concedió al recurrente para acatar la medida cautelar no era desproporcionado e insuficiente, toda vez que las acciones que debía implementar y realizar para ese efecto encontraba sustento en el contenido del artículo 40, párrafo 3, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, en el que se dispone, que el plazo que se otorgue para la suspensión inmediata de los hechos materia de la medida cautelar no deberá ser mayor a **cuarenta y ocho horas**, atendiendo a la naturaleza del acto o actos que se deben llevar a cabo por los sujetos obligados.

Por tanto, se consideró que el plazo concedido por la Comisión de Quejas y Denuncias guardaba congruencia con la medida ordenada, precisamente porque la orden de suspender y retirar la propaganda se dispuso para ser acatada por el ahora recurrente, así como por la Revista C&E, porque al tratarse de una obligación conjunta con el responsable directo de la publicación y propaganda difundida, se encontraba en condiciones materiales de ejecutar lo ordenado en la resolución que se cuestionaba.

Por tanto, el plazo concedido para acatar lo ordenado por la Comisión de Quejas y Denuncias fue confirmado por esta autoridad jurisdiccional.

A mayor abundamiento, se considera necesario destacar que la actuación del recurrente fue incentivada por la autoridad electoral, es decir, los actos realizados para cumplir con la medida

cautelar **no fueron efectuados de forma espontánea**, sino a razón de los requerimientos de información formulados por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE.

En efecto, del análisis a los medios de prueba que obran en el expediente se advierte que, el titular de dicha Unidad, el veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, al aperturar el procedimiento ordinario sancionador, requirió al Gobernador de Morelos, para que informara sobre las medidas o actos llevados a cabo para cumplimentar lo ordenado por la Comisión de Quejas, derivado que hasta esa fecha no se contaba con la información respectiva, aun cuando en el acuerdo de medida cautelar se había solicitado remitir prueba del cumplimiento dentro del plazo de veinticuatro horas siguientes a la realización de dichas acciones.

A partir de tal solicitud el ahora actor emitió el oficio CJ/000796/2016, fechado el veintitrés de noviembre de dos mil dieciséis, a través del cual realizó el primer acto tendente a cumplir con lo solicitado por el acuerdo de medida cautelar. Tan es así que expresamente refiere en su ocuro que a través del mismo se atiende el acuerdo dictado por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, el veintidós del mes y año en cita.

De igual forma, los días veintitrés, veinticinco y veintiocho de noviembre, así como uno y ocho de diciembre, todos de dos mil dieciséis, el Titular de la Unidad Técnica referida emitió sendos acuerdos, mediante los cuales requirió al Gobernador de Morelos, así como a Alejandro Rodríguez Ayala, Editor de la Revista C&E, para que dieran cumplimiento a lo ordenado en el citado acuerdo de medida cautelar, dado que la propaganda que motivó la queja seguía expuesta en diversas entidades del país.

En desahogo a los mencionados requerimientos el Gobernador de Morelos, por conducto del entonces encargado de despacho de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, emitió los oficios CJ/000800/2016, CJ/000804/2016, CJ/000825/2016 y CJ/000834/2016, de veinticinco y veintinueve de noviembre, cinco y ocho de diciembre, todos de dos mil dieciséis, solicitando a Alejandro Rodríguez Ayala, Editor de la Revista C&E, que diera cumplimiento a la determinación asumida por la Comisión de Quejas.

Como se advierte, hasta el día veintidós de noviembre de dos mil dieciséis la autoridad electoral administrativa no contaba con constancia alguna por parte de los sujetos obligados respecto de las actuaciones desplegadas para atender lo ordenado en el acuerdo de medida cautelar, el cual había sido notificado desde el dieciséis de noviembre al ahora recurrente, y fue hasta el veintitrés del mismo mes y año que se ejecutó la primera actuación en atención a la intervención de la autoridad.

De igual modo, resulta relevante exponer que no se cuenta con algún elemento de prueba en el expediente que evidencie que el recurrente haya realizado algún otro tipo de gestión con la revista para apremiarla en el cumplimiento de la medida cautelar, distinta a los oficios emitidos en razón de los requerimientos de información, que sirviera para evidenciar el seguimiento o la atención dada a la solicitud por parte del Gobernador.

Bajo este contexto, se reitera que esta Sala Superior ha destacado que cuando se dictan medidas cautelares bajo un examen preliminar de los hechos y la premura de su dictado, resulta

claro que su cumplimiento no puede quedar a la voluntad de los sujetos obligados, porque con dicha determinación se busca hacer prevalecer el interés general y el orden público, cuya estricta observancia es de carácter superior en un Estado Constitucional y Democrático de Derecho<sup>18</sup>.

De ahí, que esta Sala Superior concluyera que los sujetos obligados al cumplimiento de medidas cautelares, se encuentran vinculados en tales casos a realizar, dentro de un **plazo razonable**, que atienda a los parámetros establecidos en el ordenamiento aplicable, las acciones ordinarias que se siguieron para su colocación, así como todas las acciones adicionales, extraordinarias y eficaces que resulten indispensables para el acatamiento a lo ordenado.

A partir de lo expuesto con antelación, se considera que la falta de diligencia o actuación inmediata por parte del ahora recurrente contravino la finalidad de las medidas cautelares, cuyo objeto es la actuación expedita con la finalidad de evitar la producción de daños irreparables, pues para alcanzar el objetivo de una medida cautelar, no sólo es necesario que las autoridades electores actúen de forma inmediata y atendiendo a los plazos que establece la Ley, sino que, una vez que se haya emitido la determinación correspondiente, los sujetos vinculados a su cumplimiento realicen de forma inmediata y de manera diligente las acciones que dentro de su ámbito de competencia puedan realizar para su debido cumplimiento.

Por tanto, se determina que el agravio del recurrente por el cual pretende demostrar que cumplió con lo mandado en el

---

<sup>18</sup> En el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-183/2016.

Acuerdo de medida cautelar se considera **infundado**, dado que su actuación no se realizó con **oportunidad**, pues no se atendió en el plazo señalado por la Comisión de Quejas y Denuncias, o en un plazo razonable, sino hasta siete días después de haber tenido conocimiento del acto, lo que implicó, como lo señala la autoridad responsable, la vulneración a la finalidad de la medida precautoria, consistente en hacer cesar, de forma inmediata, la difusión de la propaganda que motivó la denuncia.

Por otro lado, se consideran **ineficaces** los motivos de disenso del actor enunciados en los incisos i), j) y k), dado que dichas consideraciones ya fueron materia de pronunciamiento por parte de esta Sala Superior al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-183/2016 y SUP-REP-196/2017.

En efecto, en dichas resoluciones se especificó que la medida cautelar no era de imposible cumplimiento, ya que la autoridad responsable no vinculó al ahora recurrente a realizar, por sus propios medios, el retiro físico de la propaganda, ni tampoco a afectar los derechos de terceros, precisamente porque lo ordenado en la determinación impugnada, se limitaba 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 que los elementos propagandísticos colocados en anuncios espectaculares y carteleras fueran retirados.

De igual modo, se expuso que la autoridad responsable sí expresó las razones por las cuales consideró que los oficios emitidos por el Gobernador no eran idóneos para que cumpliera con las

obligaciones impuestas al emitir las medidas cautelares, aunado a que no endereza los agravios a controvertir la forma en que fueron valoradas.

En el mismo sentido, se razonó que los argumentos dirigidos a controvertir la ilegalidad de las medidas cautelares, ya habían sido juzgados 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, en términos de los artículos 99, párrafos primero y cuarto, de la Constitución General de la República y 25, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por último, se especificó que las determinaciones que tengan por objeto proveer sobre esas medidas, se circunscriben a una verificación preliminar de la regularidad normativa de los hechos denunciados en el contexto en que se presentan y no a resolver sobre la violación al orden jurídico, derechos de terceros, ni tampoco a determinar o a deslindar responsabilidades o a imponer las sanciones conducentes.

Por otro lado, se considera **infundado** el agravio del recurrente respecto a que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral dejó de observar el principio de presunción de inocencia, al no indicar de forma específica, fundada y motivada, qué es lo que el Gobernador Constitucional del Estado de Morelos ha dejado de hacer o qué le faltaba por realizar para cumplimentar las medidas cautelares, aun y cuando, no era su responsabilidad y había 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.

Lo anterior, porque la Comisión de Quejas y Denuncias, autoridad competente para analizar la solicitud de medidas cautelares, al momento de emitir el multicitado acuerdo, refirió expresamente que los sujetos vinculados *“dentro del plazo de doce horas, debían llevar a cabo todas las acciones necesarias, suficientes e idóneas para suspender y retirar la difusión de toda la propaganda que publicaba la Revista C&E en la que apareciera el nombre y la imagen del aludido servidor público, tanto la encontrada en el Estado de México, como en cualquier otra entidad federativa, con contenido igual o similar a la propaganda objeto de denuncia”*, por lo que no era factible que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, al momento de requerir el cumplimiento del acuerdo de medidas cautelares al actor, estuviera en posibilidad de señalar de forma específica las acciones que éste debía realizar para acatar su mandato.

Sin que tal situación implique una vulneración al principio de presunción de inocencia, pues como se ha expuesto con anterioridad, en el caso, se aprecia que se cuenta con los elementos suficientes en el expediente para acreditar la infracción imputada al actor. Aunado a que se observa que la autoridad responsable preservó dicho principio en sus distintas modalidades, dado que dio ese trato al recurrente en el curso del proceso y en la conclusión a la que llegó, la cual fue precedida de la conducta contumaz del denunciado para cumplir con la medida cautelar, a través del material probatorio que fue destacado por el INE en la resolución impugnada.

Respecto del argumento hecho valer por el recurrente, en el cual refiere falta de exhaustividad de la resolución, a partir de la participación del Consejero Electoral Benito Nacif Hernández, quien sostuvo que el Gobernador de Morelos había acatado las medidas cautelares al emitir los oficios en los que solicitaba a la empresa responsable el retiro de la publicidad, se declara **ineficaz**, dado que a través de dicha afirmación no se controvierten las razones esenciales sobre las que la autoridad responsable fincó el incumplimiento de la medida cautelar.

Aunado a que el argumento del actor resulta genérico, pues no esboza las razones por las que considera que la resolución no es exhaustiva y cómo impacta en dicha situación las consideraciones vertidas por el referido Consejero.

Lo anterior es así, porque los agravios deben confrontar todas y cada una de las consideraciones esenciales que llevaron a asumir las decisiones en el acto o resolución que se combate, lo cual obliga a que el enjuiciante exponga hechos y motivos de inconformidad propios, que estima le lesionan en el ámbito de sus derechos y obligaciones, para que de esta manera el órgano resolutor realice la confrontación de agravios y consideraciones del acto o resolución impugnada.

Por lo que de acceder a la solicitud del actor con la mera referencia de estimar como suyos argumentos expuestos por un Consejero Electoral en un voto particular, propiciaría la promoción de medios de impugnación con consideraciones ajenas al promovente y carentes de materia controversial.

Lo cual encuentra sustento, en lo conducente, en la Jurisprudencia 23/2016, de rubro: "**VOTO PARTICULAR. RESULTA INOPERANTE LA MERA REFERENCIA DEL ACTOR DE QUE SE TENGA COMO EXPRESIÓN DE AGRAVIOS**",<sup>19</sup> aprobada por la Sala Superior en sesión pública de veintidós de junio de dos mil dieciséis.

De igual modo, el actor refiere que el Consejo General le irroga un perjuicio, en razón de que ordena dar vista al Congreso del Estado de Morelos para la imposición de la sanción correspondiente, lo que considera que es un acto privativo, cuando en todo momento expuso que existió una imposibilidad material y jurídica de retirar la publicidad materia del procedimiento, por lo que considera que la sanción es contraria a la Constitución, dada la ausencia de responsabilidad y, más aún, cuando la autoridad administrativa en ningún caso puede imponer penas infamantes o trascendentales.

El agravio expuesto es **inoperante**, ya que el recurrente, por un lado, omite precisar cuál es el aspecto de la vista ordenada que a su juicio resulta inadecuado y, por otro, hace depender la supuesta inconstitucionalidad en diversos agravios que ya fueron desestimados, esto es, en que no incurrió en alguna responsabilidad y de la imposibilidad material y jurídica de cumplir con lo ordenado por la Comisión de Quejas y Denuncias.

Finalmente, respecto de la manifestación del recurrente en el sentido de que la autoridad responsable eludió aplicar el principio *pro persona* al resolver el fallo controvertido, no obstante que lo solicitó desde su primera comparecencia al procedimiento ordinario sancionador, debe decirse que resulta **inatendible** pues el

---

<sup>19</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 48 y 49.

citado principio no deriva necesariamente en que las cuestiones planteadas deban ser resueltas de manera favorable a sus pretensiones, ni siquiera so pretexto de establecer la interpretación más amplia o extensiva que se aduzca, ya que en modo alguno ese principio puede ser constitutivo de "derechos" o dar cabida a las interpretaciones más favorables que sean aducidas, cuando las mismas no encuentren sustento en las reglas de derecho aplicables, ni pueden derivarse de éstas, porque, al final, es conforme a las últimas que deben ser resueltas las controversias correspondientes<sup>20</sup>.

## **7. Decisión**

En razón de lo expuesto, lo procedente es confirmar, en lo que fue materia de impugnación, la resolución emitida por el Consejo General del INE en el procedimiento sancionador ordinario UT/SCG/PE/PAN/CG/190/2016.

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

**ÚNICO.** Se **confirma** en lo que fue materia de impugnación, la resolución recurrida.

**NOTIFÍQUESE;** como en derecho corresponda.

En su caso, devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, remítase el expediente al archivo jurisdiccional de este Tribunal Electoral, como asunto total y definitivamente concluido.

---

<sup>20</sup> Sustenta lo anterior, la jurisprudencia de la Primera Sala 104/2013 (10ª) de rubro: **“PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES.”**

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto razonado del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña y la ausencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, ante la Secretaria General de Acuerdos, quién autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**

**MAGISTRADO**

**FELIPE ALFREDO FUENTES  
BARRERA**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE GONZALES**

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**

**VOTO RAZONADO QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZAÑA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN 735/2017.**

**Índice**

Glosario.	61
1. Consideraciones	61
2. Caso concreto	62
3. ¿Cuál ha sido el criterio que he sostenido al respecto?	63
4. Razones que me hacen coincidir con la sentencia	63
5. Diferencia con mis votos en la secuela procesal relativa a las medidas cautelares y la medida de apremio aplicada	64
5.1 Voto particular emitido en el SUP-REP-183/2017.	64
5.2 Voto particular emitido en el SUP-REP-196/2017	65
6. Conclusión	65

**GLOSARIO**

<b>Consejo General</b>	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
<b>Comisión de Quejas</b>	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
<b>Revista C&amp;E</b>	Revista Campaigns & Elections México. La revista para la Gente en Política
<b>Sala Superior</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

**1. Consideraciones**

Con el respeto que me merecen las Magistradas y los Magistrados emito el presente voto razonado para explicar mi postura a favor de la sentencia de la Sala Superior en el SUP-RAP-735/2017 por el que se confirma la resolución emitida por el Consejo General en el procedimiento ordinario sancionador<sup>21</sup> que ordena dar vista con copia certificada de la resolución y todas las actuaciones que integraron el expediente, al Congreso del Estado de Morelos, para que imponga la sanción que en derecho

<sup>21</sup> UT/SCG/PE/PAN/CG/190/2016

correspondiera al Gobernador del Estado de Morelos, con motivo del incumplimiento al acuerdo de medida cautelar<sup>22</sup>, dictado por la Comisión de Quejas.

Lo anterior, tiene el objetivo de explicar por qué voto a favor del proyecto que confirma como incumplidas las medidas cautelares impuestas, entre otros, al Gobernador del Estado de Morelos, aun cuando en su momento voté en contra de confirmar la adopción de éstas<sup>23</sup>.

## 2. Caso concreto

En el asunto, se controvierte la resolución del procedimiento ordinario sancionador oficioso instaurado en contra del recurrente y de la revista *C&E*<sup>24</sup>, con motivo del incumplimiento de las medidas cautelares ordenadas en el acuerdo de quince de noviembre de dos mil dieciséis de la Comisión de Quejas en diverso procedimiento especial sancionador<sup>25</sup>.

Al respecto, la Comisión de Quejas declaró fundado el procedimiento ordinario sancionador en contra del Gobernador del Estado de Morelos por el incumplimiento a lo ordenado en el acuerdo de medida cautelar y ordenó dar vista con copia certificada de la resolución al Congreso del Estado de Morelos para que impusiera la sanción que en Derecho correspondiera.

Lo anterior, al considerar que, de las constancias de autos, no se advierten elementos de prueba de los cuales se pudiera acreditar que el ahora recurrente hubiera llevado a cabo las acciones necesarias, suficientes e idóneas para suspender y retirar la propaganda motivo de queja, en los términos que se le ordenó.

---

<sup>22</sup> ACQyD-INE-136/2016

<sup>23</sup> Véase SUP-REP-183/2016.

<sup>24</sup> Campaigns & Elections México. La revista para la Gente en Política

<sup>25</sup> Dichas medidas consistieron en llevar a cabo, en un plazo **que no excediera de doce horas**, todas las acciones necesarias, suficientes e idóneas para suspender y retirar la difusión de toda la propaganda que publicaba la revista *C&E*, en la cual, aparece la imagen y el nombre del ahora recurrente con la leyenda de "Transforma Morelos", tanto la encontrada en el Estado de México, como en cualquier otra entidad de la República.

**3. ¿Cuál ha sido el criterio que he sostenido al respecto?**

En la Sala Regional Especializada sostuve<sup>26</sup> que, si quedan superadas las medidas cautelares con motivo de la sentencia de fondo, **no se actualizan los efectos de su incumplimiento** ya que, al ser una conducta lícita no puede ser castigada, con independencia del momento de su comisión.

Sin embargo, los argumentos expuestos en el proyecto me llevan a variar el criterio antes referido, al considerar que **se trata de *Litis diferentes***, como se explica enseguida.

**4. Razones que me hacen coincidir con la sentencia**

Como consta en la sentencia aprobada, en el presente caso se trata fundamentalmente de resolver si el Gobernador del Estado de Morelos **desacató** las medidas cautelares decretadas el quince de noviembre de dos mil dieciséis por la Comisión de Quejas.

La resolución dictada en el procedimiento ordinario sancionador, concluye, después de un estudio de todas las constancias que obran en autos, que se acredita el incumplimiento de las medidas cautelares impuestas por la Comisión de Quejas.

Al respecto, comparto el argumento central de la sentencia al considerar que la finalidad del procedimiento ordinario sancionador oficioso era precisamente determinar si el Gobernador del Estado de Morelos cumplió a cabalidad lo establecido por la Comisión de Quejas en el acuerdo de medidas cautelares en cuestión, siendo este **autónomo e independiente** del procedimiento especial sancionador.

Este último, tenía como finalidad determinar **el fondo del asunto**, es decir, si los sujetos denunciados, entre ellos el mandatario estatal referido, incurrieron en promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de campaña, con la difusión de la entrevista

---

<sup>26</sup> Véase por ejemplo el SRE-PSC-183/2015.

controvertida, y la campaña publicitaria implementada en varias entidades federativas para promocionar la Revista C&E.

En cambio, la materia del procedimiento ordinario sancionador oficioso era determinar si la conducta de los sujetos obligados actualizaba o no una responsabilidad administrativa, **por el presunto desacato a una determinación de autoridad.**

Tal como se afirma en la presente resolución, la responsabilidad en que incurrió el mandatario estatal al **desatender la medida precautoria** emitida por la Comisión de Quejas, no puede verse afectada por lo resuelto en el fondo del procedimiento especial sancionador referido.

**5. Diferencia con mis votos en la secuela procesal relativa a las medidas cautelares y la medida de apremio aplicada.**

Establecido lo anterior, considero necesario diferenciar lo que se resuelve en este asunto respecto de los votos particulares emitidos en los asuntos identificados con las claves SUP-REP-183/2017 y SUP-REP-196/2017.

**5.1. Voto particular emitido en el SUP-REP-183/2017**

En efecto, tal como lo sostuve en el referido voto particular, desde mi perspectiva los espectaculares materia de la denuncia **no implicaban una promoción personalizada del servidor público.**

De la misma manera, estimé que la propaganda constituía un ejercicio periodístico y, por tanto, amparado por el derecho a la libertad de expresión.

Por ello, consideré que debió **revocarse** la determinación emitida por la Comisión de Quejas y dejar sin efectos las medidas cautelares ordenadas.

Sin embargo, en el presente asunto el tema **no se refiere a la imposición de una medida cautelar sino al desacato en que incurrió el Gobernador del Estado de Morelos** al incumplir con las medidas cautelares que en su momento fueron dictadas por la Comisión de Quejas.

## 5.2. Voto particular emitido en el SUP-REP-196/2017

Continuando con la secuela procesal del caso concreto, tampoco compartí la resolución mayoritaria que concluyó que debía confirmarse el acuerdo por el que se impuso una multa al recurrente como medida de apremio dentro del procedimiento ordinario sancionador.

Lo anterior, porque consideré 1) que el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador **no era la vía procedente**, sino que en todo caso sería el **recurso de apelación** y 2) porque la medida de apremio reclamada fue dictada en un procedimiento ordinario sancionador, cuando lo debido era que se decretara en el procedimiento **especial**.

Por esta razón, concluí que lo conducente era revocar la multa impuesta al recurrente, en virtud de que esa medida de apremio fue dictada en un procedimiento ordinario, que era diferente al especial sancionador en que fue decretada la medida cautelar, cuyo cumplimiento se pretendía que fuera observada plenamente por el actor.

Ello, a fin que se abriera, en su caso, el incidente de incumplimiento respectivo dentro del especial sancionador en el cual se emitieron las medidas cautelares.

Sin embargo, en el presente asunto el tema de fondo es el referido **desacato en que incurrió el Gobernador del Estado de Morelos** derivado del incumplimiento de las medidas cautelares dictadas por la Comisión de Quejas dentro del plazo de doce horas dado, siendo por tanto claramente diferente.

## 6. Conclusión

Aun cuando considero que no debieron adoptarse las medidas cautelares ni imponerse la medida de apremio referida por las razones anteriormente expuestas, lo decidido en el presente asunto **juzga una materia relativa únicamente al desacato** del Gobernador de Morelos, es decir, **se trata**

**de una *Litis diferente*** ya que en este asunto estamos en presencia del incumplimiento de las medidas cautelares que en su momento fueron dictadas por la Comisión de Quejas.

Por esta razón coincido en que debe confirmarse la resolución emitida por el Consejo General en el procedimiento ordinario sancionador, con el razonamiento que justifica el sentido de mi voto.

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**