



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26, PÁRRAFO 6 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, PRESENTA EL CONSEJERO ELECTORAL BENITO NACIF HERNÁNDEZ, CON RELACIÓN AL PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO UT/SCG/Q/CG/60/2016, INSTAURADO EN CONTRA DE GRACO LUIS RAMÍREZ GARRIDO ABREU, GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MORELOS Y LA REVISTA C&E (CAMPAIGNS&ELECTIONS, MÉXICO. LA REVISTA PARA LA GENTE EN POLÍTICA), CON MOTIVO DEL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO A LO ORDENADO EN EL ACUERDO ACQYD-INE-136/2016, DE QUINCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, EMITIDO POR LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DE ESTE INSTITUTO, EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON LA CLAVE UT/SCG/PE/PAN/CG/190/2016.

Antecedentes

El 11 de noviembre de 2016, el representante propietario del Partido Acción Nacional (PAN) ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) presentó denuncia en contra del Gobernador del estado de Morelos, Graco Luis Ramírez Garrido Abreu, por la difusión de especulares y carteleras de publicidad de la Revista Campaigns&Elections, México. La Revista para la gente en política C&E (Revista C&E), en la que aparecía la imagen y el nombre del mencionado servidor público, lo cual en concepto del quejoso vulneraba la normatividad constitucional y electoral en materia electoral, dado que se posicionaba indebidamente al Gobernador de esa entidad federativa. En ese sentido, el denunciante solicitó el dictado de medidas cautelares a fin de que la propaganda motivo de la queja fuera retirada.

El 15 de noviembre siguiente, la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto emitió el acuerdo número ACQyD-INE-136/2016, dentro del procedimiento especial



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

sancionador UT/SCG/PE/PAN/CG/190/2016, en el que determinó declarar procedente la medida cautelar solicitada por el quejoso. El acuerdo fue emitido en los términos siguientes:

“...**SEGUNDO.** Se ordena a Graco Luis Ramírez Garrido Abreu, Gobernador del Estado de Morelos, así como a la Revista C&E (Campaigns&Elections México. La revista para la Gente Política), que de inmediato, **en un plazo que no exceda de doce horas contadas a partir de la notificación del presente acuerdo, lleve a cabo todas las acciones necesarias, suficientes e idóneas para suspender y retirar la difusión de toda la propaganda que publicita a dicha revista, en la que aparece el nombre y la imagen Graco Ramírez,** tanto la encontrada en el Estado de México, como en cualquier otro Estado de la República con contenido igual o similar a la propaganda objeto de este acuerdo, debiendo remitir prueba de cumplimiento dentro del plazo de veinticuatro horas siguientes a la realización de esas acciones...” [Énfasis añadido]

El 15 de noviembre del mismo año, el representante propietario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) ante el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán (IEM), presentó queja en contra del Gobernador de Morelos, del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y de la Revista C&E, por la difusión de propaganda en espectaculares y vehículos de transporte público con la imagen y nombre del mencionado servidor público, con lo cual, presuntamente se estaban llevando a cabo actos anticipados de campaña, uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada. Dicha queja quedó radicada bajo el expediente UT/SCG/PE/CG/191/2016 y se acumuló al expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/190/2016.

El 18 de noviembre siguiente, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE) requirió al Gobernador de Morelos para que informara, entre otras cuestiones, las medidas o actos realizados para cumplir con lo ordenado en el acuerdo de medida cautelar ACQyD-INE-136/2016, requerimientos que fueron reiterados al citado



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

servidor público y a la Revista C&E, mediante escritos de fechas 23, 25 y 28 de noviembre y 1º de diciembre de 2016.

El 22 de noviembre de 2016, la UTCE ordenó iniciar un procedimiento ordinario sancionador por el presunto incumplimiento a lo ordenado en el multicitado acuerdo de medida cautelar. El 25 de noviembre, el representante del PRI ante el Consejo General del IEM presentó denuncia en contra del Gobernador de Morelos, por el incumplimiento a lo ordenado en el acuerdo ACQyD-INE-136/2016.

Mediante escrito de fecha 8 de diciembre del mismo año, la UTCE determinó hacer efectiva la medida de apremio consistente en una multa de 100 Unidades de Medida y Actualización, dado el incumplimiento en que habían incurrido el Gobernador de Morelos y la Revista C&E, a lo requerido por la citada Unidad Técnica.

En contra de dicha determinación, el Gobernador de Morelos promovió recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, el cual quedó radicado en el expediente SUP-REP-196/2016, mismo que la Sala Superior resolvió mediante sentencia del 18 de enero de 2017, en el sentido de confirmar la medida de apremio precisada en el párrafo anterior.

Una vez desahogados los trámites correspondientes, el 30 de octubre de 2017, la mayoría del Consejo General de este Instituto determinó declarar fundado el procedimiento sancionador incoado en contra de Graco Luis Ramírez Garrido Abreu, Gobernador del Estado de Morelos, así como de la Revista C&E, por incumplimiento al acuerdo de medidas cautelares decretadas por la Comisión de Quejas y Denuncias, al considerar que las acciones realizadas por los denunciados



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

no fueron necesarias, suficientes e idóneas para suspender y retirar la publicidad motivo de la queja, en los términos en que se les ordenó.

Sobre el particular, me aparté de lo aprobado por la mayoría y es la razón que motiva el presente voto particular. Estimo que la resolución omite tomar en consideración los alcances de la medida cautelar decretada y el tramo de responsabilidad de los sujetos denunciados frente a la publicidad denunciada e indebidamente se desestiman las acciones emprendidas por los denunciados a fin de dar cumplimiento a lo ordenado por la Comisión de Quejas y Denuncias, lo que implícitamente impone una carga desproporcionada e irracional a la Revista C&E y al Gobernador del Estado de Morelos.

Motivos de disenso

El artículo 470 de la Ley General de Instituciones y Procedimiento Electorales (LGIPE) establece que dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva del INE, a través de la UTCE, instruirá el procedimiento especial sancionador, cuando se actualicen conductas que violen lo establecido en la Base II del artículo 41 o el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, se contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o bien, constituyan actos anticipados de campaña.

El numeral 471, párrafo 8, en relación con el artículo 468, párrafo 4, ambos de la LGIPE, disponen que cuando la UTCE considere necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias, la cual resolverá lo conducente a fin de lograr el cese de los actos o hechos que constituyan la infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

que rigen los procesos electorales o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la propia ley.

El artículo 41 del Reglamento de Quejas y Denuncias establece que ante el probable incumplimiento de alguna medida cautelar ordenada por la Comisión, la UTCE 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 cautelar ordenada. Con base en lo anterior, la UTCE determinó dar inicio al procedimiento ordinario sancionador por el presunto incumplimiento a la medida cautelar ordenada mediante acuerdo ACQyD-INE-136/2016, lo cual encuentra base legal en lo antes señalado.

Desde mi punto de vista, la decisión adoptada por la mayoría del Consejo General fue inadecuada porque desestimó las acciones realizadas por el servidor público y el medio de comunicación denunciados, partiendo de dos premisas inexactas:

- a. Que la existencia de publicidad de la revista denunciada, en la que aparecía el Gobernador de Morelos, en sí misma, acredita un incumplimiento a la medida cautelar decretada, y
- b. Que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), al haber confirmado la medida de apremio (multa) impuesta al citado servidor público, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-196/2016, bajo el argumento de que no realizó **“...otro tipo de gestión con dicha revista para apremiarla en el cumplimiento de la medida cautelar, que es la conducta**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

que razonablemente se podría esperar de cualquier persona, cuándo la autoridad electoral ya le hizo un apercibimiento de imposición de una multa...” acredita que las acciones emprendidas por aquél no fueron suficientes, necesarias e idóneas.

En el expediente obran diversas actas circunstanciadas elaboradas por personal de las Juntas Locales y Distritales de este Instituto en distintas entidades de la República, de la UTCE, así como del Instituto Electoral de Michoacán, de las que se desprende que, posterior al plazo establecido en el acuerdo ACQyD-INE-136/2016, la propaganda motivo de denuncia en el procedimiento especial sancionador continuaba exhibiéndose en vía pública.

No obstante, desde mi punto de vista, lo anterior no es suficiente para considerar que el Gobernador de Morelos y la Revista C&E incumplieron dicho acuerdo, pues en la resolución aprobada por esta autoridad electoral nacional no se establece con precisión si se trató de la misma publicidad que fue denunciada en el procedimiento especial sancionador; es decir, si el material motivo de las quejas primigenias corresponde al mismo cuya existencia se da cuenta en las referidas actas circunstanciadas, lo que genera incertidumbre jurídica a los denunciados al no ser exhaustiva en su determinación.

En el multicitado acuerdo se ordenó al Gobernador de Morelos y a la Revista C&E que llevaran a cabo “...*todas las acciones necesarias, suficientes e idóneas para suspender y retirar la difusión de toda la propaganda que publicita a dicha revista, en la que aparece el nombre y la imagen Graco Ramírez, tanto la encontrada en el Estado de México, como en cualquier otro Estado de la República con*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

contenido igual o similar a la propaganda objeto de este acuerdo”, sin que se especificara cuáles serían las acciones que debían efectuar.

En ese sentido, al no haber señalado con claridad qué acciones debían llevar a cabo los denunciados, a fin de lograr que la publicidad denunciada dejara de exhibirse, so pena de incurrir en una infracción a la normatividad electoral, en cierta medida se dio plena libertad al Gobernador de Morelos y a la Revista C&E para que determinaran qué medidas debían tomar a efecto de cumplir con lo ordenado por la Comisión.

Como parte de la sustanciación del procedimiento ordinario sancionador, el servidor público denunciado manifestó que, aun y cuando no participó ni ordenó la elaboración y diseño de la publicidad denunciada, a partir de que se dictó el acuerdo de medidas cautelares en cuestión realizó todas las acciones necesarias a fin de cumplir con lo mandatado por la Comisión de Quejas y Denuncias, para lo cual giró cinco oficios a la Revista C&E a fin de que retirara la publicidad correspondiente.

Asimismo, manifestó que la Revista C&E le informó que, en atención a los oficios enviados por el Gobierno del estado de Morelos, la empresa *Media Design Latinoamérica, S. A. de C. V.* era la responsable de la publicidad de la Revista C&E y que ya se habían retirado las carteleras que publicitaba la mencionada revista.

Al comparecer al procedimiento, la revista denunciada señaló que en fecha 23 de noviembre de 2016 había solicitado a la empresa Media Design Latinoamérica, encargada de la difusión de la publicidad de dicho medio de comunicación, llevara a cabo todas las acciones necesarias, suficientes e idóneas para suspender y retirar la difusión de la propaganda que publicita dicha revista, en cuya portada aparece el



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

nombre y la imagen de Graco Ramírez, petición que fue reiterada el 25 de noviembre. Asimismo, exhibió dos escritos signados por el representante legal de la persona moral *Media Design Latinoamérica, S. A. de C. V.*, mediante los cuales informó, en primer lugar, que instruyó el retiro de la publicidad motivo de queja y posteriormente que ya había sido retirada en su totalidad.

De lo anterior se desprende que en ambos casos existen constancias de que los denunciados realizaron diversas actividades con el propósito de dar cumplimiento al acuerdo de la Quejas y Denuncias aun y cuando, como lo manifestaron, no tenían la posibilidad material de retirar directamente la publicidad que motivó la queja, en virtud de que la responsable de la misma era la empresa *Media Design Latinoamérica*. En este caso, el Consejo General omitió valorar los medios de prueba aportados por los denunciados en relación con las facultades que tenían respecto a la exhibición de la citada publicidad. En el caso del Gobernador denunciado, el Consejo General debió valorar que se trata de un servidor público, el cual está sujeto al principio de legalidad, según el cual las autoridades solo pueden realizar aquello que la ley expresamente les faculta.

Por lo tanto, considero que exigir a los denunciados la realización de actos que vayan más allá no solo de lo mandado en el acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias sino de lo que se encuentra dentro del ámbito de sus atribuciones, podría constituir una carga desproporcional y excesiva. Desde mi punto de vista, las acciones emprendidas por el Gobernador de Morelos así como por la revista denunciada, debieron considerarse suficientes para tener por acreditado que cumplieron con lo que ordenó la Comisión de Quejas y Denuncias y, en consecuencia, se debió declarar infundado el procedimiento respectivo.



Por otra parte, la resolución aprobada por la mayoría se sustenta en la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-196/2016, en la que determinó, entre otras cuestiones, que los oficios emitidos por el Gobernador de Morelos fueron insuficientes para demostrar que actuó diligentemente para lograr el retiro de la publicidad y que, además, tampoco mencionó que haya realizado otro tipo de gestión con la revista denunciada para apremiarla en el cumplimiento de la medida cautelar.

No obstante, desde mi punto de vista, la determinación de la Sala Superior no puede ser tomada en consideración para concluir que las acciones realizadas por los denunciados fueron insuficientes para dar cumplimiento a lo ordenado por la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto, debido a que existen diferencias sustanciales entre lo que se acreditó en sede jurisdiccional y las constancias que obran en el procedimiento ordinario sancionador.

En principio, la Sala Superior arribó a la conclusión de que los oficios emitidos por el servidor público denunciado no eran suficientes para demostrar que haya actuado diligentemente para lograr el retiro de la publicidad mandado por la Comisión de Quejas, debido a que *“no demuestra que efectivamente fueron entregados a la revista, pues únicamente contienen una firma ilegible y una fecha, sin que exista prueba en el sentido de que sean de su representante legal o de personas que laboren en las oficinas de la revista, a fin de estar en condiciones de concluir que sí fue efectivamente entregado”*. Asimismo, la Sala razonó que *“...tampoco refieren el resultado de sus gestiones ante la revista; si se les dio una respuesta y cuál fue el sentido de la misma o simplemente no la obtuvo...”*.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

A diferencia de lo anterior, en el caso del procedimiento ordinario sancionador, sí existían elementos que permiten presumir que los oficios girados por el gobierno de Morelos fueron entregados a la Revista C&E, pues existe constancia de los mismos y de la respuesta que la revista dio a los requerimientos formulados por el servidor público denunciado. Adicionalmente, el citado medio de comunicación demostró cuáles fueron las acciones que emprendió ante la empresa *Media Design Latinoamérica S.A. de C.V.*, encargada de la publicidad de mérito y el resultado de las mismas.

Bajo esa lógica, en modo alguno puede sostenerse que el criterio adoptado por la Sala Superior resulta aplicable al procedimiento ordinario sancionador que nos ocupa, en virtud de que en éste sí se acreditaron los hechos que aquél órgano jurisdiccional tuvo por no demostrados y que fueron el principal sustento de su determinación.

Además, la determinación asumida por la mayoría no es compatible con sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Así, al resolver los expedientes SUP-RAP-409/2015 y su acumulado SUP-RAP-469/2015, y SUP-RAP-410/2015 y acumulados, cuya materia de litigio fue el presunto incumplimiento de medidas cautelares, la Sala Superior consideró que las acciones emprendidas por los Gobernadores de Chiapas¹ y Veracruz,² respectivamente, fueron adecuadas

¹ En el caso del Gobernador de Chiapas, se emitió el oficio ICJyAL/1569/2014, dirigido al Director General del Instituto de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Chiapas. Al respecto, la Sala Superior determinó que dicho oficio y las consideraciones que en su momento formuló este Instituto, en el sentido de que dicha acción fue insuficiente para dar cumplimiento a lo mandado por la Comisión de Quejas y Denuncias, no eran de la entidad suficiente para concluir que ese servidor público incumplió las medidas cautelares ordenadas en el Acuerdo ACQyDINE-49/2014.

² Respecto al Gobernador de Veracruz, la Sala Superior consideró que la emisión de los oficios DJ/167/2014 y DJ/168/2014, y del oficio-circular CG/005/2015, desplegadas por el Gobierno del Estado de Veracruz, se



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

y necesarias para dar cumplimiento a lo ordenado por la Comisión de Quejas y Denuncias.

En ambos casos, la Sala Superior determinó que en los respectivos acuerdos de medidas cautelares solo se precisó que “...adoptara las medidas desde el ámbito de comunicación social de su gobierno, esto es, sin especificar las acciones que en concreto debían implementarse para su cumplimiento”, **dejando en plena libertad de los servidores públicos denunciados “...el llevar a cabo las medidas directas o indirectas que estuviesen a su alcance y que fuesen eficaces para hacer cesar la difusión de las notas informativas denunciadas.”** [Énfasis añadido], situación que guarda gran similitud con lo que aconteció en el caso que nos ocupa.

Con base en lo anterior es que considero que la decisión adoptada por la mayoría del Consejo General fue incorrecta al no tomar en cuenta los términos en los que se formuló la medida cautelar respectiva y que las acciones emprendidas por los denunciados fueron en el marco de sus respectivas facultades y competencias.

Finalmente, consideró que fue inadecuado que la UTCE no realizara mayores diligencias para determinar quién era el sujeto que materialmente tenía la posibilidad de retirar la publicidad que motivó la queja y con ello vincularlo en el acuerdo correspondiente. Esta omisión condujo a que la Comisión de Quejas y Denuncias únicamente ordenara al Gobernador de Morelos y a la Revista C&E a realizar todas acciones necesarias, idóneas y suficientes para lograr el retiro de la publicidad que se consideró, bajo la apariencia del buen derecho, contraria a la norma.

encaminaron a dar cumplimiento a las medidas cautelares dictadas en el acuerdo ACQyD-INE-50/2014 y, por lo tanto, tuvo por acreditado el cumplimiento del citado acuerdo por parte del referido servidor público.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Desde mi punto de vista, lo adecuado hubiese sido que el acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias vinculara directamente a la empresa *Media Design Latinoamérica* S.A de C.V., que era la encargada de la difusión del material denunciado, a cumplir con la medida cautelar decretada. Si esto hubiese ocurrido, probablemente se habría cumplido oportunamente con la finalidad de la medida cautelar, esto es, el cese de los actos o hechos que puedan constituir infracciones en la materia electoral, evitar daños irreparables, impedir la posible afectación de los principios que rigen los procesos electorales y paralizar el posible riesgo de la vulneración de los valores protegidos por las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, según sea el caso. En lo futuro será conveniente que, en la medida de la posible, los acuerdos de medidas cautelares se dirijan a quienes están materialmente en posibilidad de cumplir en tiempo y forma con los mandatos de la Comisión de Quejas y Denuncias, a fin de dar eficiencia a sus determinaciones.

Por las razones expuestas y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 26, párrafo 6 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presento voto particular respecto del punto 5.5 del orden del día de la Sesión Ordinaria del Consejo General del INE celebrada el pasado el 30 de octubre de 2017.

Atentamente

A handwritten signature in black ink, appearing to read "B. Nacif", written over a faint, larger version of the same signature.

Dr. Benito Nacif Hernández
Consejero Electoral