



RECURSOS DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTES: SUP-REP-180/2023 Y
ACUMULADO

RECURRENTES: KENIA LÓPEZ RABADÁN Y
OTROS¹

TERCERO INTERESADO: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE: COMISIÓN DE
QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL²

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA ARALÍ
SOTO FREGOSO

SECRETARIADO: JUAN MANUEL ARREOLA
ZAVALA, FRANCISCO ALEJANDRO CROKER
PÉREZ Y LUIS OSBALDO JAIME GARCÍA

Ciudad de México, a once de julio de dos mil veintitrés³.

Sentencia que **confirma** el acuerdo ACQyD-INE-104/2023 de dieciséis de junio, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral que declaró, por una parte, improcedente la medida cautelar solicitada por la quejosa, y por la otra, procedente la adopción de medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023 y sus acumulados UT/SCG/PE/JAM/CG/268/2023 y UT/SCG/PE/KLR/CG/268/2023.

ANTECEDENTES

De los escritos de demanda y de las constancias del expediente

¹ En adelante, parte actora o recurrentes.

² En adelante, autoridad responsable o Comisión de quejas.

³ Salvo mención en contrario, todas las fechas corresponden al año dos mil veintitrés.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

se advierten los hechos siguientes:

1. Primera denuncia. El doce de junio, el representante propietario del Partido de la Revolución Democrática⁴ ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, denunció la presunta realización de actos anticipados de precampaña, atribuibles a Morena, Claudia Sheinbaum Pardo, Ricardo Monreal Ávila, Manuel Velasco Coello y José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña, por presuntamente iniciar y realizar de manera anticipada el proceso de selección de persona candidata a la presidencia de la República, de cara al próximo proceso electoral federal.

Ello, derivado de la celebración de la Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Morena, el once de junio, en el que se aprobó el “ACUERDO DEL CONSEJO NACIONAL DE Morena PARA QUE DE MANERA IMPARCIAL, DEMOCRÁTICA, UNITARIA Y TRANSPARENTE SE LOGRE PROFUNDIZAR Y DAR CONTINUIDAD A LA CUARTA TRANSFORMACIÓN DE LA VIDA PÚBLICA DE MÉXICO”, en el que se establecieron los términos, etapas, fechas y plazos para la elección del coordinador o coordinadora nacional de los comités de defensa de la cuarta transformación 2024-2030.

Lo anterior, desde la perspectiva del PRD, se actualizaba un evidente fraude a la ley, puesto que tal cargo, no existe en la norma estatutaria de Morena y, porque se trataba, supuestamente del inicio anticipado del proceso de selección del candidato a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos por parte de dicho ente político.

⁴ En adelante PRD



Además, solicitó el dictado de medidas cautelares a fin de que se detuviera el inicio de la sustanciación del proceso de selección del candidato a la presidencia de los Estados Unidos Mexicanos del partido Morena, en el marco del proceso electoral federal ordinario 2023-2024.

Asimismo, bajo la figura de tutela preventiva solicitó se ordenara a las partes denunciadas dejen de realizar cualquier acto proselitista relativo al proceso de selección del candidato a la presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, del partido Morena, en el marco del proceso electoral federal ordinario 2023-2024.

2. Instrucción (UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023). El trece de junio, se tuvo por recibida la denuncia y se le asignó la clave de expediente UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023; se reservó lo conducente a la admisión, emplazamiento y a la propuesta de medida cautelar.

3. Segunda Denuncia. El trece de junio, Jorge Álvarez Máyne y Salomón Chertorivski Woldenberg, denunciaron la presunta realización de actos anticipados de precampaña y/o campaña, atribuibles a Morena, Claudia Sheinbaum Pardo, Adán Augusto López Hernández y Marcelo Luis Ebrard Casaubón, por iniciar y realizar de manera anticipada el proceso de selección de persona candidata a la presidencia de la República, de cara al próximo proceso electoral federal; derivado de la celebración de la Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Morena, el once de junio, en el que se aprobó el “ACUERDO DEL CONSEJO NACIONAL DE Morena PARA QUE DE MANERA IMPARCIAL,

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

DEMOCRÁTICA, UNITARIA Y TRANSPARENTE SE LOGRE PROFUNDIZAR Y DAR CONTINUIDAD A LA CUARTA TRANSFORMACIÓN DE LA VIDA PÚBLICA DE MÉXICO", en el que se establecieron los términos, etapas, fechas y plazos para la elección del Coordinador o Coordinadora Nacional de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación 2024-2030; lo que a su juicio, se trataba del inicio anticipado del proceso de selección del candidato a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos por parte de dicho ente político.

Además, solicitaron el dictado de medidas cautelares a fin de impedir la futura realización de actos como los denunciados y se ordene directamente a los denunciados a que se abstengan de forma inmediata de asistir, organizar y participar en eventos de naturaleza del denunciado, así como a no asistir a las "asambleas informativas" que tienen como propósito posicionarles de manera favorable, anticipada e indebida ante el electorado.

4. Instrucción (UT/SCG/PE/JAM/CG/280/2023). El trece de junio, se tuvo por recibida la denuncia y se le asignó la clave de expediente UT/SCG/PE/JAM/CG/280/2023; se reservó lo conducente a la admisión, emplazamiento y a la propuesta de medida cautelar.

5. Tercera denuncia. El catorce de junio, la actora denunció la presunta realización de actos anticipados de precampaña y/o campaña, atribuibles al partido político Morena, por iniciar y realizar de manera anticipada el proceso de selección de persona candidata a la presidencia de la República, de cara al próximo proceso electoral federal, derivado de la celebración de



la Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Morena, el once de junio, en el que se aprobó el "ACUERDO DEL CONSEJO NACIONAL DE Morena PARA QUE DE MANERA IMPARCIAL, DEMOCRÁTICA, UNITARIA Y TRANSPARENTE SE LOGRE PROFUNDIZAR Y DAR CONTINUIDAD A LA CUARTA TRANSFORMACIÓN DE LA VIDA PÚBLICA DE MÉXICO", en el que se establecieron los términos, etapas, fechas y plazos para la elección del Coordinador o Coordinadora Nacional de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación 2024-2030. lo que, a su juicio, se trataba del inicio anticipado del proceso de selección del candidato a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos por parte de dicho ente político.

Además, denunció la presunta realización de actos anticipadas de precampaña, uso indebido de recursos públicos, así como promoción personalizada atribuibles a Claudia Sheinbaum Pardo, por la difusión de propaganda que anuncia la celebración del evento denominado "Encuentro ciudadano con la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, el cual se llevaría a cabo el jueves quince de junio, a las 15:30 horas, en el Monumento a la Revolución.

Asimismo, solicitó el dictado de medidas cautelares en su modalidad de tutela preventiva.

6. Registro de queja, reserva de admisión, de emplazamiento y de propuesta de medida cautelar, acumulación y diligencia preliminar. El trece de junio, se tuvo por recibida la denuncia, se le asignó la clave de expediente UT/SCG/PE/KLR/CG/281/2023; reservándose lo conducente a la admisión, emplazamiento y a la

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

propuesta de medida cautelar.

7. Prueba superveniente y diligencias preliminares. El catorce de junio, se tuvo por recibido el escrito firmado por el representante del PRD; por lo que, por acuerdo ese mismo día, se determinó tener por recibida la prueba superveniente; y se solicitó a Morena la remisión del "ACUERDO DEL CONSEJO NACIONAL DE Morena PARA QUE DE MANERA IMPARCIAL, DEMOCRÁTICA, UNITARIA Y TRANSPARENTE SE LOGRE PROFUNDIZAR Y DAR CONTINUIDAD A LA CUARTA TRANSFORMACIÓN DE LA VIDA PÚBLICA DE MÉXICO".

8. Admisión, reserva de emplazamiento y propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares. En su oportunidad, se determinó admitir a trámite las denuncias, se reservó el emplazamiento de las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación y se acordó formular la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares.

9. Acuerdo impugnado (ACQyD-INE-104/2023). El dieciséis de junio, la Comisión de Quejas declaró, por una parte, improcedente la medida cautelar solicitada por la quejosa, y por la otra, declaró procedente la adopción de medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva.

10. Recursos de revisión del procedimiento sancionador. Inconformes, el dieciocho de junio, Kenia López Rabadán interpuso el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador 180/2023 y el veintidós siguiente, Jorge Álvarez Máyne y Salomón Chertorivski Woldenberg interpusieron el recurso SUP-REP-188/2023, en el que se actúa.



11. Registro y turno. En su oportunidad, la Presidencia de esta Sala Superior ordenó integrar los expedientes SUP-REP-180/2023 y SUP-REP-188/2023 y turnarlos a la Ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, para su sustanciación.

12. Tercero interesado. El veintiuno de junio, el partido Morena compareció como parte tercera interesada en el SUP-REP-180/2023.

13. Escrito pruebas supervenientes. El cuatro de julio, se recibió en la Oficialía de Partes de este órgano colegiado, escrito de Jorge Álvarez Máynez por el cual el recurrente ofrece pruebas supervenientes.

14. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora acordó radicar, admitir a trámite y, al no haber diligencias pendientes por desahogar, declaró cerrada la instrucción y ordenó la elaboración del proyecto de sentencia correspondiente.

RAZONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

PRIMERA. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios de impugnación al rubro indicados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI; 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 164, 166, fracción X, y 169, fracción XVIII de la Ley

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1; y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁵.

Lo anterior debido a que se interpone un recurso en contra de un acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE que determinó procedente adoptar medidas cautelares bajo la figura de tutela preventiva, dentro de un procedimiento especial sancionador.

SEGUNDA. Legislación aplicable. Al respecto, se precisa que el pasado dos de marzo se publicó en el Diario Oficial de la Federación⁶ el *"Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral"*, el cual entró en vigor al día siguiente de su publicación, en términos de los dispuesto en el artículo Primer Transitorio, es decir, el tres de marzo.

No obstante, tal Decreto fue impugnado por el Instituto Nacional Electoral⁷ ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁸, por lo que, el siguiente veinticuatro de marzo, el ministro Ponente admitió a trámite la controversia constitucional y determinó otorgar la suspensión solicitada sobre la totalidad del Decreto impugnado.

⁵ En adelante, Ley de Medios.

⁶ En lo siguiente, DOF.

⁷ En lo sucesivo, INE.

⁸ En lo subsecuente, SCJN.



El incidente de suspensión mencionado se publicó en la página oficial de la SCJN, de forma íntegra el posterior veintisiete de marzo. Por lo que, en términos de los artículos 5 y 6 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución general, surtió efectos el siguiente veintiocho de marzo.

Por tal motivo, el treinta y uno de marzo, esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 1/2023⁹, en donde se precisó que los medios de impugnación presentados del tres al veintisiete de marzo se registrarían bajo los supuestos de la ley adjetiva publicada el pasado dos de marzo en el DOF, salvo aquellos relacionados con los procesos electorales del Estado de México y Coahuila, y que los asuntos presentados con posterioridad a esa fecha se tramitarían, sustanciarán y resolverán conforme a la ley de medios vigente antes de la citada reforma, en virtud de la suspensión decretada.

A partir de lo expuesto, y atendiendo que la controversia está relacionada con el próximo proceso electoral federal, resulta aplicable la ley de medios vigente antes de la reforma electoral de este año.

En consecuencia, el presente recurso se resolverá conforme a las disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral¹⁰ previa a la emisión del Decreto de reforma anteriormente señalado.

⁹ ACUERDO GENERAL 1/2023 DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CON MOTIVO DE LOS EFECTOS DERIVADOS DE LA SUSPENSIÓN DICTADA EN EL INCIDENTE DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 261/2023.

¹⁰ En adelante Ley de Medios

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

TERCERA. Acumulación. Existe conexidad en la causa en los dos recursos promovidos, toda vez que las partes recurrentes impugnan, esencialmente, como acto destacado la determinación de la Comisión de Quejas, relativa a la procedencia de la medida cautelar solicitada en un procedimiento sancionador y los alcances de las medidas adoptadas bajo la figura de tutela preventiva.

En consecuencia, el recurso **SUP-REP-188/2023**, se debe acumular al **SUP-REP-180/2023** al ser el primero que se recibió en este Tribunal Electoral; debiéndose glosar copia certificada de los resolutivos de la presente sentencia a los autos que fue acumulado.¹¹

CUARTA. Improcedencia de la demanda interpuesta por el recurrente Jorge Álvarez Máñez en el expediente SUP-REP-188/2023. Referente al citado medio de impugnación, se debe desechar de plano la demanda, porque se actualiza la causal de improcedencia por extemporaneidad, lo cual es suficiente para que la demanda sea desechada de plano.

Marco normativo. La Ley de Medios establece que el plazo para impugnar las medidas cautelares emitidas en un procedimiento especial sancionador es de cuarenta y ocho horas.

El artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral prevé dos plazos distintos para la interposición del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador y los distingue de la siguiente manera:

¹¹ Ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno del TEPJF.



- 1) El primer plazo es de tres días, el cual se otorga para impugnar las sentencias emitidas por la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral.
- 2) El segundo es de cuarenta y ocho horas, el cual se otorga para impugnar las medidas cautelares emitidas por el Instituto Nacional Electoral.

Esta Sala Superior ha establecido en la jurisprudencia 5/2015 de rubro "MEDIDAS CAUTELARES. LOS ACTOS RELATIVOS A SU NEGATIVA O RESERVA SON IMPUGNABLES MEDIANTE RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, DENTRO DEL PLAZO DE CUARENTA Y OCHO HORAS"¹², que el referido plazo de impugnación también aplica a las determinaciones que establecen la adopción de dichas medidas.

Por tanto, si el presente asunto es referente al dictado u otorgamiento de medidas cautelares, entonces el plazo aplicable para la interposición del medio de impugnación bajo estudio es de cuarenta y ocho horas contadas a partir de la notificación correspondiente.

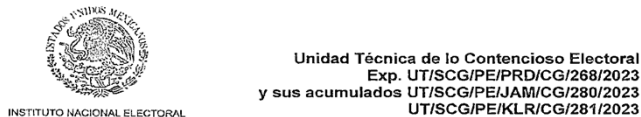
Bajo ese contexto, si el recurso de revisión se interpone una vez que ha concluido ese plazo, se debe considerar que el medio de impugnación es improcedente por extemporáneo, en términos de lo dispuesto por los artículos 9, párrafo 3, y 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Caso concreto. De acuerdo con las constancias que obran en el

¹² Ver Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 23 y 24.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

expediente, el acuerdo impugnado se notificó al ahora recurrente el veinte de junio a las diez horas con cincuenta minutos, tal y como se advierte de la siguiente imagen:



Ciudad de México, a 20 de junio de 2023.

RAZÓN: Con fundamento en los artículos 460 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 26 y 27 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 28 y 29 del Reglamento 17 Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, hago constar que en fecha 19 de junio del año en curso, a las 11 horas con 00 minutos, Jahir Hernández González, servidor público adscrito a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, me constituí en el inmueble ubicado en: 3er piso, edificio F, del H. Congreso de la Unión 66, colonia El Parque, alcaldía Venustiano Carranza, C.P. 15960, en esta Ciudad, en busca de Jorge Álvarez Máynez, con el objeto de realizar la diligencia de notificación ordenada en los acuerdos de fecha 16 de junio del año en curso dictado en el expediente señalado al rubro; cerciorado de ser este el domicilio correcto por así constar en la nomenclatura de la calle y número del inmueble, al no encontrar a la persona buscada procedí a realizar la citación correspondiente con quien manifestó llamarse Rafael Antonio Navarrete Vázquez, que dijo ser empleado de la persona buscada, a efecto de que el interesado esperara al siguiente día hábil al notificador en turno para cumplimentar lo ordenado en dicho acuerdo y en el oficio INE-UT/04899/2023.

Por tal motivo, al no haber atendido la citación Jorge Álvarez Máynez, procedí a entender la diligencia de notificación el día de la fecha, a las 10 horas con 50 minutos, con quien manifestó llamarse Rafael Antonio Navarrete Vázquez, que dijo ser empleado de la persona buscada, mismo que firmó como constancia de haber recibido el original de la cédula de notificación y documentos consistentes en: oficio en mención, copia simple de los acuerdos de referencia, así como el acuerdo ACQyD-INE-104/2023 dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto; asentando la presente razón se fija en los estrados de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, sita en Viaducto Tlalpan; número 100, colonia Arenal Tepepan, Alcaldía Tlalpan, edificio "C", Planta Baja, en esta ciudad, lo que hago constar para los efectos legales a que haya lugar.

El Notificador
Jahir Hernández González

Derivado de ello, se advierte que el plazo para recurrir inició a las diez horas con cincuenta minutos del veinte de junio de este año y concluyó a la misma hora del veintidós de junio siguiente.

En ese sentido, si el recurrente interpuso el recurso a las once horas con diecisiete minutos del veintidós de junio del presente año, se concluye que su presentación es extemporánea, al haberlo hecho fuera del aludido plazo de cuarenta y ocho horas que para tal efecto establece la ley.

En consecuencia, ante la extemporaneidad de la demanda, **procede su desechamiento de plano respecto al recurrente Jorge Álvarez Máynez**, con fundamento en los artículos 3, párrafo 2,



inciso a), 9, párrafo 3, 10, párrafo 1, inciso b), 26 y 27 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En ese sentido, se considera que no es necesario emitir pronunciamiento sobre la admisión o no de las pruebas supervenientes ofrecidas por el referido recurrente mediante escrito de cuatro de julio del año en curso, dado el desechamiento de la demanda.

QUINTA. Comparecencia como tercero interesado (SUP-REP-180/2023 y SUP-REP-188/2023). Se tiene como parte tercera interesada al partido Morena, porque se satisfacen los requisitos previstos en los artículos 12, numeral 1, inciso c); y 17, numeral 4, de la Ley de Medios, conforme a lo siguiente:

a) Forma. En los escritos de la parte tercera interesada se hace constar el nombre y la firma de quienes comparecen con esa calidad, el interés jurídico en que se funda y su pretensión concreta, contraria a la de las partes actoras de los recursos de revisión SUP-REP-180/2023 y SUP-REP-188/2023.

b) Oportunidad. Se cumple este requisito, porque los escritos de tercero interesado se presentaron dentro del plazo legal de setenta y dos horas que establece el artículo 17, párrafo 1, de la Ley de Medios.

Lo anterior, porque el plazo para comparecer en el caso del SUP-REP-180/202, transcurrió de las dieciocho horas del dieciocho de junio a la misma hora del veintiuno siguiente; por tanto, si el escrito

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

del partido Morena se presentó a las diecisiete horas con treinta y un minutos del último día para comparecer, se evidencia la oportunidad.

Respecto del diverso SUP-REP-188/2023, el plazo para comparecer transcurrió de las dieciocho horas del veintitrés de junio a la misma hora del veintiséis siguiente, por lo que si el escrito de Morena se presentó el veinticinco, es incuestionable que resulta oportuno.

c) Legitimación. Está acreditado, ya que el partido fue parte denunciada en el procedimiento de origen.

d) Interés jurídico. Se reconoce el interés jurídico, ya que comparece para justificar la razonabilidad y proporcionalidad de la determinación de adoptar medidas cautelares, por lo que su interés resulta incompatible con el de la parte actora que pretende se revoken.

SEXTA. Requisitos de procedencia. Los recursos SUP-REP-180/2023 y SUP-REP-188/2023 satisfacen los requisitos de procedencia¹³ conforme a lo siguiente:

1. Forma. Las demandas se presentaron por escrito, consta el nombre de las partes recurrentes, así como la firma autógrafa, se especifica el acto impugnado, los hechos, así como sus agravios.

2. Oportunidad. Se cumple con este requisito, porque conforme a lo previsto en el artículo 109, párrafo 3, de la Ley General del

¹³ Previstos en los artículos 8, 9, apartado 1; 10, 45, apartado 1, inciso b), fracción I; 109, párrafo 3, y 110, de la Ley de Medios.



Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el plazo para promover los medios de impugnación es de cuarenta y ocho horas.

Las demandas son oportunas¹⁴, toda vez que el acuerdo controvertido se emitió el dieciséis de junio y la recurrente en el recurso SUP-REP-180/2023 aduce que tuvo conocimiento del mismo el diecisiete de junio siguiente a las once horas con treinta y cinco minutos, de ahí que, si la demanda se presentó el dieciocho de junio a las catorce con veintiséis minutos, es evidente su oportunidad, además que en autos se advierte una constancia de notificación del diecinueve de junio, esto es, posterior a la fecha en que tuvo conocimiento la recurrente.

Por otra parte, respecto al recurso SUP-REP-188/2023, la parte recurrente Salomón Chertorivski Woldenberg fue notificado el veinte de junio a las once horas con treinta minutos y la demanda se interpuso de manera directa ante la Sala Superior el veintidós siguiente a las once horas con diecisiete minutos, por lo que se acredita su oportunidad.

En tal sentido, se desestima la causal de improcedencia relacionadas con la extemporaneidad del recurso de reconsideración señalada por el partido Morena al comparecer como parte tercera interesada, en tanto, como se señaló al actor del SUP-REP-188/2023, se le notificó el acuerdo materia de controversia el veinte de junio, por lo que la referencia en el escrito de demanda sobre que tuvo conocimiento del acto el diez de junio, debe entenderse como un error ante la existencia

¹⁴ Conforme a lo previsto en el artículo 109, párrafo 3, de la Ley de Medios, el plazo para promover el medio de impugnación es de cuarenta y ocho horas.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

de constancia de notificación específica y que tal dato es contrario a la lógica, en tanto el acuerdo impugnado se emitió el dieciséis de junio, esto es de forma posterior a la fechas que se establece como de conocimiento.

3. Legitimación. Las partes recurrentes están legitimadas para interponer los medios de impugnación, ya que fueron las partes quejasas en el procedimiento especial sancionador en el cual se dictó el acuerdo que se controvierte.

4. Interés jurídico. Las partes recurrentes cuentan con interés jurídico, toda vez que, al haber sido las denunciante y haber solicitado la adopción de medidas cautelares, las cuales considera que son insuficientes, y aducir que esa determinación es contraria a derecho, resulta evidente que se satisface este requisito, con independencia de que les asista razón o no a las promoventes en cuanto al fondo de la litis.

5. Definitividad. Para controvertir el acuerdo impugnado procede el recurso de revisión porque en la normativa electoral aplicable no se advierte que se deba agotar algún otro medio de impugnación.

SEXTA. Cuestión previa. Naturaleza de las medidas cautelares. Las medidas cautelares constituyen instrumentos que, en función de un análisis preliminar, puede decretar la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento; por ende, se trata de



resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias.

Accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo y, sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves. Aunado a que su finalidad es prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva, así como evitar que el perjuicio se vuelva irreparable, asegurando la eficacia de la resolución que se dicte.

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

En ese tenor, las medidas cautelares constituyen una determinación autónoma dentro de un procedimiento, cuyo objetivo principal es tutelar el interés público, razón por la cual el legislador previó la posibilidad de que sus efectos sean provisionales, transitorios o temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción.

Ello, a efecto de evitar una afectación irreparable a los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la legislación electoral aplicable, restableciendo el ordenamiento jurídico presuntamente conculcado, al desaparecer provisionalmente una situación presuntivamente antijurídica.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

Ahora, para que el dictado de las medidas cautelares cumpla con los principios de legalidad, fundamentación y motivación, debe ocuparse, cuando menos, de los aspectos siguientes:

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

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

Atendiendo a esa lógica, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como *fumus boni iuris* -apariencia del buen derecho- unida al *periculum in mora* -temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final-.

Sobre el *fumus boni iuris* o apariencia del buen derecho, debe precisarse que éste apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable; en tanto que el *periculum in mora* o peligro en la demora consiste en la posible frustración



de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Como se puede advertir, la verificación de ambos requisitos obliga indefectiblemente a que la autoridad responsable realice **una evaluación preliminar** del caso concreto -aun cuando no sea completa- en torno a las respectivas posiciones enfrentadas, a fin de determinar si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares.

En consecuencia, si de ese análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño o violación inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, entonces se torna patente que la medida cautelar debe ser acordada, salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.

Resulta inconcuso entonces que el análisis de los valores tutelados que justifican los posicionamientos de las partes en conflicto, así como la valoración de los elementos probatorios que obren en el expediente, se convierte en una etapa fundamental para el examen de la solicitud de medidas cautelares, toda vez que cuando menos se deberán observar las directrices siguientes:

- Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.
- Justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia.
- Justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

determinación que se adopte.

- Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce y dentro de los límites que encierra el estudio preliminar, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y si presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.

De esta forma, la medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales, a saber: evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados; todo ello para que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.

Así, es incuestionable que, en el caso, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE es la autoridad competente para el dictado de medidas cautelares y que le corresponde examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que pudieran constituir una 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 la ley aplicable.

Razón por la cual, la autoridad competente también deberá analizar de manera preliminar los valores y bienes jurídicos en conflicto, justificando la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida cautelar que se dicte o motivando las razones por las cuales aquélla se niegue.



En consecuencia, en ambos casos deberá fundar y motivar si la conducta denunciada, conforme a la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, trasciende por lo menos indiciariamente los límites del derecho o libertad que se considera violado y, si de manera preliminar, pudiera ubicarse o no en el ámbito de lo ilícito.

SÉPTIMA. Estudio de fondo

1. Acuerdo impugnado. En la materia de controversia del presente asunto, el PRD, Jorge Álvarez Máñez y Salomón Chertorivski Woldenberg, así como por Kenia López Rabadán denunciaron la probable realización de actos anticipados de precampaña y/o campaña en relación al proceso electoral federal 2023-2024, atribuibles a Morena, Claudia Sheinbaum Pardo, Adán Augusto López Hernández, Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Ricardo Monreal Ávila, Manuel Velasco Coello y José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña.

La Comisión de Quejas y Denuncias del INE resolvió declarar, entre otras cuestiones, procedente la adopción de medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, y ordenar a Morena, así como a las referidas personas ciudadanas, que los actos que realicen en relación con lo establecido en el "ACUERDO DEL CONSEJO NACIONAL DE Morena PARA QUE DE MANERA IMPARCIAL, DEMOCRÁTICA, UNITARIA Y TRANSPARENTE SE LOGRE PROFUNDIZAR Y DAR CONTINUIDAD A LA CUARTA TRANSFORMACIÓN DE LA VIDA PÚBLICA DE MÉXICO", en las fechas y plazos que ahí se precisan, en todo tiempo, se ajusten a los límites y parámetros constitucionales, recalcándoles la

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

obligación de conducirse acorde a los principios de legalidad y equidad.

Por otra parte, la autoridad responsable determinó declarar improcedente el dictado de medidas cautelares para suspender el evento en que participó Claudia Sheinbaum Pardo, celebrado el quince de junio del año de dos mil veintitrés, al tratarse de un acto consumado.

2. Conceptos de agravio. Las partes recurrentes se inconforman, esencialmente, de lo siguiente:

a) Las medidas de tutela preventiva adoptadas por la autoridad responsable resultan insuficientes ante la gravedad del acto reclamado. (SUP-REP-180/2023 y SUP-REP-188/2023). En los escritos de demanda, las partes recurrentes señalan como concepto de agravio que las medidas de tutela preventiva adoptadas por la autoridad resultan insuficientes ante la gravedad del acto reclamado.

Bajo ese enfoque, se sostiene que es necesaria la suspensión de forma inmediata del acuerdo emitido por el Consejo Nacional de Morena, pues con la determinación emitida por la Comisión de Quejas y Denuncias, se está permitiendo que las personas aspirantes a la coordinación de los comités de defensa de la transformación estén dentro del debate público al menos hasta que el Tribunal Electoral resuelva el fondo del asunto, afectando de forma irreparable a la democracia y el estado de derecho

Asimismo, se sostiene la necesidad de la suspensión del acuerdo



bajo las premisas que la coordinación de la defensa de la transformación constituye una figura para afectar la equidad de la contienda y que el proceso interno de selección de tal cargo no puede estimarse como parte de las actividades ordinarias partidistas.

b) La autoridad responsable no fue exhaustiva ya que fue omisa en tomar en cuenta que en recientes fechas se han realizado eventos a fin de posicionar indebidamente a las personas denunciadas. (SUP-REP-180/2023 y SUP-REP-188/2023). Las partes recurrentes estiman que la autoridad responsable no fue exhaustiva porque no tomó en cuenta que en recientes fechas se han desplegado una cantidad excepcional de actos proselitistas, por lo que se debe ordenar la suspensión del proceso interno implementado por Morena.

Además, considera que, todos los actos desplegados en dicho proceso interno tienen como finalidad, entre otras cosas, posicionar indebidamente la imagen de la y los ciudadanos Marcelo Ebrard Casaubón, Adán Augusto López Hernández, Claudia Sheinbaum Pardo, Ricardo Monreal Ávila, Gerardo Rodolfo Fernández Noroña y Manuel Velasco Coello, en las preferencias electorales, de cara al proceso electoral 2023-2024.

c) Indebido financiamiento a las personas denunciadas para llevar a cabo actos relativos a su proceso interno. (SUP-REP-180/2023). La actora refiere que resulta contrario a derecho que se pretendan financiar actos para que los aspirantes se posicionen de manera indebida en relación con el proceso electoral federal 2023-2024, máxime que la normativa electoral

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

en la materia refiere que será hasta la tercera semana de noviembre del año previo al de la elección cuando se permitan realizar actividades de precampaña.

Por otra parte, señala que es indebido que no se le requiera a las personas denunciadas presentar sus informes de gastos de precampaña derivado de los actos del proceso interno realizados por cada uno de ellos.

3.Pretensión. La pretensión de la parte recurrente es que se revoque la determinación sobre la medida cautelar dictada por la Comisión de Quejas y Denuncias, en la que resolvió declarar procedente la solicitud de medidas cautelares solicitadas por los denunciados, bajo la figura de tutela preventiva, al considerar que se debió suspender el acuerdo emitido por el Consejo Nacional de Morena, toda vez que el mismo puede generar daños irreparables en el próximo proceso electoral.

La causa de pedir la sustenta en que la resolución es ilegal porque en el caso si era procedente tal suspensión ya que no puede considerarse el proceso interno de selección que establece el acuerdo como actividades ordinarias partidistas, si no como posibles actos anticipados de precampaña y campaña de cara al próximo proceso electoral 2023-2024.

Por lo anterior, la cuestión a resolver es si fue adecuada o no la determinación ahora controvertida.

4. Metodología y contestación a los agravios. Por cuestión de método esta Sala Superior a efecto de dar contestación a los



agravios planteados por la parte recurrente, los estudiará en el orden expuesto en la demanda, sin que ello genere afectación alguna, en términos de la jurisprudencia 4/2000, de rubro: "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN"¹⁵, pues lo relevante es que los conceptos de agravio se analicen en su totalidad.

a) Las medidas de tutela preventiva adoptadas por la autoridad responsable resultan insuficientes ante la gravedad del acto reclamado. (SUP-REP-180/2023 y SUP-REP-188/2023). En concepto de esta Sala Superior, los planteamientos de la parte actora resultan **infundados e inoperantes**.

Al respecto, cabe señalar que la autoridad responsable al realizar el análisis de la medida cautelar solicitada para el efecto de que se suspendiera el proceso de selección interno del partido Morena relacionado con la coordinación de los comités de defensa de la cuarta transformación, estableció la imposibilidad de emitir una medida preventiva con efectos suspensivos del ACUERDO DEL CONSEJO NACIONAL DE Morena PARA QUE DE MANERA IMPARCIAL, DEMOCRÁTICA, UNITARIA Y TRANSPARENTE SE LOGRE PROFUNDIZAR Y DAR CONTINUIDAD A LA CUARTA TRANSFORMACIÓN DE LA VIDA PÚBLICA DE MÉXICO, pues bajo la apariencia del buen derecho estimó se trata de una determinación intrapartidista meramente autoorganizativa del partido, cuyo finalidad consiste en ejercer su obligación de promover la participación política de la ciudadanía en la vida

¹⁵ De conformidad con la jurisprudencia 4/2000 de rubro: "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN"¹⁵, toda vez que lo verdaderamente relevante es que se analicen todos y cada uno de los planteamientos formulados con la finalidad de evidenciar la ilegalidad del acto que se controvierte. Consultable en la Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia, Volumen 1, página 125.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

democrática¹⁶; además de que las personas aspirantes a contender a un cargo de elección popular, deben gozar siempre de los derechos fundamentales de libertad de expresión, reunión y asociación.

Bajo esa perspectiva, estableció que la determinación sobre la validez legal o no del acto partidista, corresponde al estudio de fondo del asunto por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sin embargo, atendiendo que las partes denunciantes solicitaron adicionalmente la adopción de medidas de tutela preventiva, para que se ordene a las personas que participan como aspirantes en el proceso partidista dejaran de realizar cualquier acto proselitista relativo al proceso de selección del candidato a la Presidencia de la Republica en el marco del proceso electoral federal ordinario 2023-2024, consideró procedente su dictado ante la obligación de la Comisión de Quejas y Denuncias de vigilar el adecuado desarrollo de los procesos comiciales y que desde una perspectiva preliminar, las acciones que, en su caso, realicen el partido político y las personas denunciadas, podrían actualizar una violación al principio de equidad al próximo proceso comicial.

Como sustento de lo anterior, estableció que el orden jurídico mexicano¹⁷ regula la duración de los periodos en que habrán de llevarse a cabo las campañas electorales y prohíbe de manera expresa la realización de actos de posicionamiento expreso fuera

¹⁶ Conforme lo previsto en el artículo 3, párrafo, 1 de la Ley General de Partidos Políticos.

¹⁷ Artículo 3, inciso b), 226 y 227, párrafos 1,2 y 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como las tesis de jurisprudencia 2/2016, 32/2016 y lo resuelto en el SUP-JRC-228/2016 sobre los elementos para acreditar los actos anticipados de precampaña o campaña.



de tales plazos.

Así, estableció que resultaba de especial relevancia para evitar que quienes aspiran a ocupar un cargo público realicen actos anticipados de precampaña y/o campaña, en virtud de que ello implica, por sí mismo, una ventaja indebida en detrimento de los demás aspirantes o contendientes, lo que podría trastocar el principio de equidad en la contienda.

Bajo ese orden normativo, aunado a que en el SUP-RAP-246/2021, se determinó que las personas cuya pretensión es ser postuladas por un partido político con independencia de la denominación que se atribuya al proceso de selección tienen el carácter de precandidatos y atendiendo que las personas involucradas en las denuncias han manifestado públicamente su intención de contender en el proceso interno de Morena para la precandidatura a la presidencia de la República, así como los elementos de prueba aportados, como lo fueron las publicaciones en redes sociales, notas periodísticas que dan cuenta del actuar de los actores políticos, la difusión de publicidad relativa a ellos, pueden preliminarmente constituir conductas sistemáticas de las personas y partido político denunciados, con la posible intención de posicionarse ante la ciudadanía de cara al señalado próximo proceso electoral federal, consideró necesario ordenar al partido político Morena a Claudia Sheinbaum Pardo, Adán Augusto López Hernández, Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Ricardo Monreal Ávila, Manuel Velasco Coello y José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña, que los actos que realicen en relación con lo establecido en el “ACUERDO DEL CONSEJO NACIONAL DE Morena PARA QUE DE

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

MANERA IMPARCIAL, DEMOCRÁTICA, UNITARIA Y TRANSPARENTE SE LOGRE PROFUNDIZAR Y DAR CONTINUIDAD A LA CUARTA TRANSFORMACIÓN DE LA VIDA PÚBLICA DE MÉXICO", en las fechas y plazos que ahí se precisan, en todo tiempo, se ajusten a los límites y parámetros constitucionales, así como a los principios de legalidad y equidad.

En tal sentido, estableció que el partido político y las personas que aspiren a la coordinación de la defensa de la transformación, deberán ajustar su actuar a las siguientes medidas:

- Los discursos y mensajes que realicen no deberán contener directa y explícitamente llamados expresos al voto en contra o a favor de persona o fuerza política alguna.
- Los actos que realicen las personas involucradas no deben tener como objetivo el obtener el respaldo para ser postuladas como precandidatas a un cargo de elección popular.
- La propaganda que, en el caso, se exponga en los actos que se realicen no debe tener el propósito de dar a conocer propuestas relacionadas con alguna aspiración de carácter electoral. Por el contrario, la misma deberá contener, de forma clara y visible el proceso al que va dirigida, es decir, al proceso de selección de la coordinación de defensa de la transformación.
- En ningún momento deberán presentar plataforma de un partido político o coalición o promover a una persona para obtener una precandidatura o candidatura para contender en algún proceso de carácter electoral.
- En general, no deberán realizar manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a una finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una precandidatura o

candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una precandidatura o candidatura.

- No podrán utilizar prerrogativas de acceso a tiempos de radio y televisión, para dar difusión al proceso de selección de la coordinación de defensa de la transformación o, de las personas que participen en el mismo.
- Morena y todas las personas que participen como aspirantes para la selección de la coordinación de defensa de la transformación, deberán proporcionar a este Instituto, de manera semanal, un calendario que deberá contener los recorridos de trabajo y actividades que tengan programadas para realizar la siguiente semana.
- Al tratarse de actividades partidistas de carácter ordinario, se deberá llevar un control de los recursos que utilice, tanto dicho partido como todas y cada una las personas que participen como aspirantes para la selección de la coordinación de defensa de la transformación, para que, en su momento, cumpla con sus informes del gasto ordinario, conforme a sus obligaciones que tiene en materia de fiscalización.

Además, destacó que, ante los supuestos de comisión de conductas contrarias a lo señalado, la Comisión de Quejas y Denuncias bajo el análisis particular del asunto, estaría en condiciones de dictar distintas medidas preventivas a fin de garantizar la equidad en el próximo proceso electoral.

Como se advierte de lo anterior, la autoridad responsable, primeramente, negó la adopción de medidas cautelares respecto al acuerdo del Consejo Nacional de Morena.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

La improcedencia de la suspensión se respaldó bajo tres premisas:

- a)** el acto materia de la denuncia se trata de una determinación intrapartidista meramente autoorganizativa del partido,
- b)** las personas aspirantes a contender a un cargo de elección popular, deben gozar siempre de los derechos fundamentales de libertad de expresión, reunión y asociación, y
- c)** la validez o no del acto partidista, corresponde al estudio de fondo del asunto por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Al respecto, las partes actoras sostienen que las consideraciones son indebidas, además que se falta a los principios de exhaustividad, debida fundamentación y motivación al constituir solo afirmaciones subjetivas sin sustento.

En concepto de esta Sala Superior los planteamientos resultan **infundados**.

Efectivamente, contrario a lo señalado por las partes recurrentes, la Comisión de Quejas y Denuncias estableció como razones para considerar que el acuerdo de Morena para profundizar y dar continuidad a la cuarta transformación en la vida pública de México, se trataba de una determinación autoorganizativa de ese partido, en base a su finalidad, dado que estimó constituía un mecanismo para promover la participación política en la vida democrática, lo cual fundamentó en el artículo 3, párrafo 1 de la Ley General de Partidos Políticos.

En tal sentido, lo considerado por la autoridad responsable no se



trata de una simple afirmación como lo establecen las partes actoras, en tanto la responsable estableció la razón y fundamento sobre su decisión.

Ahora bien, con independencia de si tal consideración cumple con el principio de exhaustividad, la autoridad responsable, como se señaló, adicionalmente estableció que la privación de efectos del acuerdo estaba supeditado al pronunciamiento de fondo por parte de la autoridad jurisdiccional, cuestión que comparte esta Sala Superior y se estime suficiente para confirmar la improcedencia de la medida cautelar consistente en la suspensión de la determinación partidista.

En efecto, el procedimiento especial sancionador fue creado, con el propósito de prevenir o sancionar las conductas que violen lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las que contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, así como de aquellas consistentes en actos anticipados de precampaña o campaña.

Esto es, que durante el desarrollo de un proceso electoral federal se prevenga y sancione la actualización de las infracciones en los siguientes supuestos:

- a. Vulneración a las reglas de acceso a los medios de comunicación social;
- b. Compra o adquisición indebida de tiempos en radio y televisión;
- c. Difusión de propaganda calumniosa;
- d. Actos anticipados de precampaña y campaña electoral;

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

- e. Promoción personalizada de servidores públicos;
- f. Incumplimiento a las normas que regulan la propaganda gubernamental;
- g. Violación a las reglas de ubicación física de propaganda político-electoral o en medios impresos;

En tal sentido, en el procedimiento sancionador, el mecanismo para la prevención de las señaladas infracciones, esto es el proceso cautelar, tienen como finalidad prevenir daños irreparables en las contiendas electorales, haciendo cesar cualquiera de las conductas señaladas que pudiera entrañar una violación o afectación a los principios o bienes jurídicos tutelados en materia electoral.

Sobre el procedimiento cautelar en materia electoral esta Sala Superior ha sostenido en su línea jurisprudencial que constituyen un mecanismo de tutela preventiva o instrumento jurídico para evitar la posible afectación a un derecho, a los principios rectores en la materia o para garantizar el cumplimiento de alguna obligación jurídica, en forma inmediata, así como eficaz y, previamente, a cualquier resolución de fondo y definitiva en la materia.¹⁸

Estas medidas pueden dictarse en cualquier asunto del que conozca una autoridad jurisdiccional u administrativa en materia electoral, de manera inmediata, a fin de evitar posibles afectaciones a derechos político-electorales de quien solicite las mismas.

¹⁸ Véase la jurisprudencia 14/2015, de rubro MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.



En ese sentido, se ha determinado que las medidas cautelares son instrumentos que puede decretar quien juzga, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un daño grave e irreparable tanto a las partes como a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un juicio o recurso.¹⁹

Asimismo, se ha precisado que la adopción de medidas cautelares forma parte de los mecanismos de tutela preventiva, la cual se concibe como una protección contra el posible peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita se cometa, continúe o se repita y, con ello, se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que, para garantizar su más amplia protección, las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.

Por otro lado, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la naturaleza de los actos no representa un factor que conlleve en automático la concesión de medidas cautelares, ya que debe analizarse en función de las consecuencias que, en cada caso, puedan producir los actos reclamados, lo que a su vez es determinante para decidir si el efecto de éstas debe consistir en el mantenimiento de las cosas en el estado en que se encuentren o debe restituirse, provisionalmente, a la persona en el derecho violado.²⁰

¹⁹ Consúltense el juicio electoral SUP-JE-115/2019 y acumulados.

²⁰ Criterio contenido en la jurisprudencia 1a./J. 70/2019 (10a.), de rubro: SUSPENSIÓN. LA NATURALEZA OMISIVA DEL ACTO RECLAMADO NO IMPIDE SU PROCEDENCIA, consultable en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>. Número de registro digital 2021263.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

En la Constitución Federal, se establece específicamente la posibilidad de imponer medidas cautelares, entre ellas, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión.

Ahora bien, en el caso, se considera que las medidas adoptadas cumplen con el principio de necesidad y proporcionalidad atendiendo a los hechos e infracciones denunciadas, ya que determinar la suspensión total del proceso implicaría una determinación innecesaria y desproporcionada, que además conllevaría un posible adelantamiento del análisis de fondo, en la medida en que la solicitud parte de la premisa de considerar que el acuerdo es ilegal e implica (o posibilita) un posicionamiento adelantado que afecta la equidad en la elección federal de dos mil veinticuatro.

En este sentido, si bien toda solicitud de medidas cautelares se vincula con la valoración de la apariencia de ilicitud de la conducta, también es que se relaciona con la valoración preliminar de las posiciones jurídicas de las partes, de forma tal que deben ser necesarias las medidas y proporcionales respecto a los derechos, sin que la medida implique una situación que afecte de manera definitiva la posición de los intervinientes, como resultaría en un pronunciamiento sobre el fondo, pues ello implicaría un posible juzgamiento anticipado por vía cautelar, pues no existe una evidente ilicitud de la conducta que requiriera necesariamente de la suspensión del procedimiento, porque al momento, de manera preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, no se advierte una extrema gravedad, urgencia o



necesidad de evitar daños irreparables al proceso electoral federal de dos mil veinticuatro por alguna acción específica, siendo proporcionales y suficientes las medidas adoptadas por la Comisión.

En esta medida, si la conducta denunciada, de manera preliminar, no resulta evidentemente ilícita no hay una justificación para solicitar que se suspenda el procedimiento, pues no hay certeza de si la conducta es ilegal en sí misma, así como tampoco de si sus efectos devienen en notoria contravención de la norma, con lo cual, no se justifica tal medida suspensiva.

En el caso se cuestionan las medidas preventivas adoptadas por la Comisión de Quejas y Denuncias, porque, sustancialmente, la solicitud de medidas cautelares tenía por objeto la “detención” del proceso de selección de coordinador a fin de impedir cualquier acto proselitista por ser una promoción anticipada ilegal, así como la suspensión del acuerdo que da inicio al procedimiento. En consecuencia, en concepto de los recurrentes, las medidas cautelares decretadas resultan insuficientes.

En consecuencia, de concederse la solicitud de suspensión total de los efectos del acuerdo denunciado, ello incidiría definitivamente en la materia de la denuncia, al suspender los términos, condiciones y plazos de un procedimiento que, en principio, no se advierte que en sí mismo, resulte evidentemente contrario a la normativa electoral, correspondiendo al análisis de fondo definir su legalidad, con lo cual si, se priva de sus efectos sin resultar evidentemente ilegal se estaría afectando los derechos

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

del partido y de los posibles implicados de manera desproporcionada e innecesaria frente a los beneficios que se buscan obtener, en la medida en que de resultar lícitos los actos del partido se verían seriamente modificados los términos del acuerdo, lo que generaría una afectación injustificada a los derechos del partido a su autoorganización frente a la necesidad de garantizar los principios de equidad y legalidad en la elección.

Por tales razones, a juicio de esta Sala Superior, se considera justificada las medidas cautelares.

Por otra parte, en cuanto al tema de la inexistencia del cargo partidista, es menester precisar que lo relevante para este caso no es señalar si está o no reconocido estatutariamente, sino determinar preliminarmente, si con la aprobación del Acuerdo del Consejo Nacional de Morena, en el que se establecieron los términos, etapas, fechas y plazos para la elección del Coordinador o Coordinadora Nacional de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación 2024-2030, se realizan actos anticipados de precampaña y campaña, pues está sería la supuesta infracción en el procedimiento administrativo sancionador y no la violación a los estatutos del partido.

Máxime, que de manera preliminar no es posible advertir que el propósito del referido Acuerdo político sea el generar actos anticipados de precampaña y campaña, ya que en ese momento la función primordial del citado acto es realizar un proceso para elegir al mencionado Coordinador o Coordinadora Nacional.



Igualmente, se estiman **infundados** los conceptos de agravios en los que se sostiene la permisión por parte de la autoridad responsable de actos proselitistas en relación al próximo proceso electoral federal.

Lo anterior, porque se parte de la premisa inexacta que en el plazo que abarca la instrucción del procedimiento especial sancionador a la emisión de la resolución por el órgano jurisdiccional, se está consintiendo la realización de actos anticipados de precampaña, pues lo cierto es que la Comisión de Quejas y Denuncias estableció medidas restrictivas a las personas denunciadas y al partido político Morena, sobre la realización de actos o conductas constitutivos de esas infracciones e incluso sostuvo la posibilidad de emitir diversas medidas cautelares ante su posible comisión.

Consecuentemente, la esencia de las medidas de tutela preventiva emitidas por la autoridad responsable tiende a evitar la comisión de actos anticipados de campaña y con ello preservar la equidad en el próximo proceso electoral.

En efecto, las medidas adoptadas por la autoridad administrativa electoral categóricamente establecen restricciones para las personas involucradas en el proceso de selección de la titularidad de la coordinación de la defensa de la transformación para que sus actos o acciones no trasciendan al proceso federal electoral, tales como las de no realizar directa o explícitamente llamados expresos al voto en contra o a favor de personas o fuerzas políticas, abstenerse de buscar el respaldo para ser postuladas como posibles precandidaturas a un cargo de elección popular,

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

dar a conocer propuestas relacionadas sus aspiraciones de carácter electoral y presentar plataformas o promoverse para contender en algún proceso de carácter electoral.

Como se ve, contrario a lo señalado por la parte actora, las medidas establecidas por la autoridad responsable lejos de permitir o consentir la realización de actos proselitistas que estén en posibilidad de afectar el proceso electoral federal, estableció medidas para la salvaguarda de los principios legales y constitucionales que los rigen bajo la restricción de actos que llamen a votar respecto a una candidatura o partido político, la publicitación de plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura, por lo que resulta infundado el concepto de agravio bajo análisis.

b) La autoridad responsable no fue exhaustiva ya que fue omisa en tomar en cuenta que en recientes fechas se han realizado eventos a fin de posicionar indebidamente a las personas denunciadas. (SUP-REP-180/2023 y SUP-REP-188/2023). A juicio de esta Sala Superior, los agravios resultan **infundados**, en razón de que la autoridad responsable se pronunció sobre el dictado de medidas cautelares solicitadas por la actora en relación al único evento que señaló en su escrito de denuncia y por el cual solicitó dichas medidas, sin que se advierta que los ahora recurrentes hayan hecho mención de otros eventos para que la Comisión responsable analizara tal cuestión al momento de emitir su determinación respecto a la procedencia o no sobre las medidas cautelares, máxime que los hechos narrados en sus demandas ocurrieron en fechas posteriores al acuerdo ahora impugnado.



En el caso, la parte recurrente en el recurso SUP-REP-180/2023 solicitó el dictado de medidas cautelares respecto a un evento en que participó Claudia Sheinbaum Pardo, denominado "Encuentro ciudadano con la Jefa de Gobierno en la Ciudad de México", que se llevó a cabo el quince de junio de la presente anualidad, a las 15:30 horas, en el Monumento a la Revolución.

La Comisión responsable sostuvo que a la fecha en que se emitió el acuerdo controvertido, dicho evento ya se había llevado a cabo, por lo que consideró no podía emitir pronunciamiento alguno relacionado con actos que se habían consumado.

Sostuvo que el dictado de las medidas cautelares no podía realizarse sobre la certeza con que contaba la responsable de la actualización de actos consumados, puesto que su determinación y justificación se encontraba en lograr la cesación de los actos o hechos que constituyeran la presunta infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen la materia electoral; lo cual no sería posible analizar sobre la certeza con que contaba la autoridad responsable, en el sentido de que los hechos denunciados ya no acontecían.

Así, señaló que, del propio objeto de la medida cautelar, se desprendía que la misma buscaría la cesación de los actos o hechos que constituyeran la presunta infracción, situación que no se colmaba en el supuesto bajo análisis, en razón de que el evento materia de denuncia ya se había efectuado, por tanto, no existía materia para un pronunciamiento de esa índole.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

Como se puede observar, la responsable se pronunció sobre lo medida cautelar solicitada a partir de un acto que ya se había consumado y, por ende, quedó sin materia, sin que tuviera la obligación de pronunciarse sobre otros eventos que ocurrieron en fechas posteriores al dictado de las medidas cautelares ya que no fueron de su conocimiento en ese momento y no tuvo oportunidad de haberlos valorado y analizado en su contexto a fin de emitir la determinación correspondiente.

Por otra parte, respecto al agravio de que la responsable no tomó en cuenta que en recientes fechas se han realizado eventos a fin de posicionar indebidamente a las personas denunciadas y para lo cual las partes recurrentes hacen mención en sus escritos de demanda una serie de eventos referidos por diversos medios de comunicación, son manifestaciones que constituyen argumentos novedosos que no se hicieron valer ante la instancia previa, de ahí que resulten **inoperantes**.

Ello, pues como se precisó, ante la responsable sólo se hicieron valer argumentos relacionados con la solicitud del dictado de medidas cautelares en su modalidad de tutela preventiva, a efecto de que se cancelara el evento denominado “Encuentro ciudadano con la Jefa de Gobierno en la Ciudad de México”, que se llevó a cabo el quince de junio pasado y en el que había participado Claudia Sheinbaum Pardo, sin que se dijera nada sobre algún otro evento o actos posteriores a dicha fecha.

Por tanto, se tratan de argumentos novedosos, que no fueron materia de la denuncia primigenia, por lo que la Comisión



responsable no estaba en aptitud jurídica de pronunciarse al respecto y, por ende, tampoco es posible hacerlo en esta instancia constitucional.

Esta Sala Superior ha sostenido que los conceptos de agravio deben estar encaminados a controvertir la validez de todas y cada una de las consideraciones o razones que la autoridad responsable tomó en cuenta al resolver.

Por ende, al expresar cada concepto de agravio, la parte recurrente debe exponer argumentos propios que considere pertinentes para demostrar la inconstitucionalidad o ilegalidad del acto reclamado, así los conceptos de agravio que no cumplan tales requisitos serán inoperantes, lo cual ocurre principalmente cuando, entre otras cuestiones, se formulan conceptos de agravio que no fueron del conocimiento de la autoridad responsable, de suerte que no tuvo la oportunidad de conocerlos y hacer pronunciamiento al respecto (novedosos).

En el mencionado supuesto, la consecuencia directa de la inoperancia de los conceptos de agravio es que las consideraciones expuestas por la autoridad responsable continúen rigiendo el sentido de la resolución controvertida, porque los argumentos no tendrían eficacia alguna para anular, revocar o modificar la sentencia impugnada.

En ese sentido, si en el caso se trataron de argumentos que no se hicieron valer en la queja primigenia, éstos resultan novedosos; máxime que, al no haberse hecho del conocimiento en el escrito inicial de denuncia, la Comisión de Quejas y Denuncias no estuvo

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

en aptitud de haber conocido tales cuestiones y pronunciarse al respecto.

Al respecto, resulta orientadora por su contenido la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número 1a./J. 150/2005 de rubro: "AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE REFIEREN A CUESTIONES NO INVOCADAS EN LA DEMANDA Y QUE, POR ENDE, CONSTITUYEN ASPECTOS NOVEDOSOS EN LA REVISIÓN".²¹

c) Indebido financiamiento a las personas denunciadas para llevar a cabo actos relativos a su proceso interno. (SUP-REP-180/2023). A juicio esta Sala Superior, los motivos de inconformidad resultan **infundados** en razón de que dicha temática no se hizo valer en la denuncia por parte de la recurrente y no fue motivo de pronunciamiento por parte de la Comisión responsable.

Además, la ahora actora parte del supuesto inexacto de que en el caso se está ante el proceso interno de selección de la precandidatura o candidatura presidencial al proceso electoral federal 2023-2024 del partido Morena, y, por ende, se otorga financiamiento de manera indebida a las personas denunciadas, ya que en el mes de noviembre dan inicio las precampañas.

En el caso, tal y como se establece en párrafos precedentes, se trata de una determinación intrapartidista meramente autoorganizativa del partido de carácter ordinario, a fin de ejercer su obligación de promover la participación política de la

²¹ Consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, marzo de 2005, Pág. 211.



ciudadanía en la vida democrática, prevista en el artículo 3, párrafo, 1 de la Ley General de Partidos Políticos, esto es, proceso para la selección de la Coordinación de Defensa de la Transformación de dicho instituto político, por lo que se otorga financiamiento ordinario del partido.

Es por ello, que tanto las personas denunciadas como el partido deben llevar un control de los recursos que utilicen al tratarse de actividades partidistas de carácter ordinario, para que, en su momento, cumplan con sus informes del gasto ordinario, conforme a sus obligaciones que tienen en materia de fiscalización, de ahí que, contrario a lo sostenido por la recurrente, en el caso no se presentan informes de gastos de precampaña, si no son informes de gasto ordinario derivado del acto interno partidista y serán sujeto de revisión por parte de la autoridad fiscalizadora.

Lo anterior, porque la facultad fiscalizadora de la autoridad tiene como fin constatar el uso y destino real de los ingresos y egresos de los partidos políticos en todo tiempo, lo que se traduce en la obligación por parte de los sujetos señalados de transparentar de manera permanente sus recursos al tratarse de actividades partidistas de carácter ordinario.

En ese tenor, corresponde al partido político como todas y cada una las personas que participen como aspirantes para la selección de la Coordinación de Defensa de la Transformación, llevar a cabo el control de los recursos, conforme a la normativa en materia de fiscalización, y presentar el informe y comprobación atinente, ya que son los sujetos que conocen los

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

gastos reportados.

Asimismo, tal y como lo aduce la responsable, la legalidad o no de la citada determinación partidista respecto al financiamiento y su comprobación, corresponderá al estudio de fondo del asunto que se efectúe en su momento.

Esto es, para efectos de la adopción o no de las medidas cautelares, no es viable analizar *a priori* si en el caso existe una transgresión a la normativa electoral en materia de fiscalización por actos anticipados de precampaña, ya que tal estudio corresponde a la materia del fondo de la controversia planteada.

Máxime que en caso de advertirse alguna posible irregularidad respecto al financiamiento podrá ser analizado caso por caso, por la autoridad competente a través de las quejas respectivas, que en su caso se interpongan.

De ahí lo **infundado** de los agravios.

Finalmente, se **desestiman** los argumentos relativos a una “solicitud formal y respetuosa de atender a la ética judicial a la cual se comprometió atender cada una de las personas que integran el pleno de esta Sala Superior” señalados en la demanda del recurso SUP-REP-188/2023, en razón de que no están dirigidos a controvertir lo determinado por la autoridad responsable en el acuerdo ACQyD-INE-104/2023 de dieciséis de junio del año en curso, ya que se tratan de expresiones y opiniones señaladas por la parte recurrente que en modo alguno tienden a contrarrestar lo establecido en el acto impugnado.



En consecuencia, por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO. Se **acumulan** los recursos, en los términos de esta sentencia.

SEGUNDO. Se **desecha** de plano la demanda de Jorge Álvarez Máynez en el recurso SUP-REP-188/2023.

TERCERO. Se **confirma** el acuerdo recurrido.

NOTIFÍQUESE, conforme a derecho. En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación exhibida.

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y los Magistrados José Luis Vargas Valdez, Felipe Alfredo Fuentes Barrera e Indalfer Infante Gonzales, los dos últimos con voto concurrente, y el voto en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y los Magistrados Reyes Rodríguez Mondragón y Felipe de la Mata Pizaña, las dos primeras magistraturas con sendos votos particulares, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA EMITIDA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR SUP-REP-180/2023 Y SU ACUMULADO SUP-REP-188/2023.²²

1. Emito el presente **voto concurrente** en virtud de que, si bien comparto el sentido que se nos propone, disiento de las razones por las cuales se está confirmando el acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

Contexto

2. El presente asunto surge a partir de la emisión del ACUERDO DEL CONSEJO NACIONAL DE MORENA PARA QUE DE MANERA IMPARCIAL, DEMOCRÁTICA, UNITARIA Y TRANSPARENTE SE LOGRE PROFUNDIZAR Y DAR CONTINUIDAD A LA CUARTA TRANSFORMACIÓN DE LA VIDA PÚBLICA DE MÉXICO; en el cual se establecieron los términos, etapas, fechas y plazos para la elección del *Coordinador o Coordinadora Nacional de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación 2024-2030*;
3. A partir de su emisión, la y el recurrente acudieron ante el INE a denunciar, esencialmente, que tal acto constituía un proceso fraudulento que permitía a sus participantes llevar a cabo actos anticipados de precampaña y campaña con miras a la designación de la candidatura de MORENA a la Presidencia de la República.
4. Por tal motivo, solicitaron el dictado de medidas cautelares en su modalidad de tutela preventiva, a efecto de que se *suspenda el acuerdo del Consejo Nacional de MORENA, así como el evento a celebrarse el 15 de junio del año*.
5. En su momento, la Comisión de Quejas declaró **improcedente** la medida cautelar solicitada respecto a la suspensión del evento de

²² Con fundamento en el artículo 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



15 de junio, dado que se trata de un acto consumado; También sostuvo que, en sede cautelar, no podía emitir una medida preventiva que tuviera como efectos que la suspensión de ese procedimiento, sin embargo, emitió directrices dirigidas al partido y demás personas denunciadas.

Decisión de la Sala Superior

6. En la sentencia aprobada por el Pleno de esta Sala Superior se propone desechar parcialmente la demanda del recurso de revisión 188 por que respecta a uno de los promoventes y conformar el acuerdo dictado por la Comisión de quejas y denuncias al considerar que los agravios de la y el promovente resultaban fundados e inoperantes.
7. El proyecto aprobado, por un lado, respalda la imposibilidad de la Comisión de Quejas y Denuncias que, en sede cautelar, pudiera suspender la determinación partidista, dado que, la privación de sus efectos estaba supeditado al pronunciamiento de fondo.
8. Por otro, establece que las medidas adoptadas por la responsable cumplen con el principio de necesidad y proporcionalidad, ya que la suspensión total del proceso implicaría una determinación innecesaria y desproporcionada y conllevaría un posible adelantamiento del análisis de fondo.
9. Esto último sobre la base de que la privación de efectos del acuerdo de MORENA estaría afectando los derechos del partido y de los posibles implicados de manera desproporcionada e innecesaria frente a los beneficios que se buscan obtener, en la medida en que de resultar lícitos los actos del partido se verían seriamente modificados los términos del acuerdo.
10. Asimismo, sostiene lo relevante en el caso no es la inexistencia del cargo partidista a elegir o si está reconocido estatutariamente, sino

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

determinar preliminarmente, si con la aprobación del Acuerdo se realizan actos anticipados de precampaña y campaña.

11. También señala que las medidas establecidas por la Comisión lejos de permitir o consentir la realización de actos proselitistas que puedan afectar el proceso electoral federal, estableció medidas para la salvaguarda de los principios legales y constitucionales que los rigen, al restringir actos que llamen a votar respecto a una candidatura o partido político, la publicitación de plataforma electoral o que posicionen a alguien con el fin de obtener una candidatura.
12. En otro tema, se afirma que la responsable se pronunció sobre el único evento que señaló en la denuncia —denominado “Encuentro ciudadano con la Jefa de Gobierno en la Ciudad de México”—, y por el cual se solicitó dictado de medidas cautelares, sin que se advierta que se haya hecho mención de otros eventos para que la Comisión responsable los analizara.
13. Finalmente, considera novedoso que, en recientes fechas, se han realizado eventos para posicionar a las personas denunciadas o que indebidamente se esté financiando los actos que realizan, pues tales cuestiones no se hicieron valer ante la instancia previa.
14. Además, respecto a esta última temática, se hace patente que parte del supuesto inexacto de que se está ante el proceso de selección de la precandidatura o candidatura presidencial, siendo que se trata de una determinación intrapartidista meramente autoorganizativa del partido de carácter ordinario.

Razones del voto

15. Ahora bien, en mi concepto, la confirmación de las medidas cautelares se debe, principalmente a la **ineficacia** de los agravios de la y el recurrente, ya que, en sede cautelar no es dable la suspensión



de un proceso interno de índole partidista, pues en todo caso, su legalidad o ilegalidad es una cuestión que atañe al fondo del asunto.

16. Conforme al modelo sancionatorio establecido en el artículo 41 Constitucional, el INE es el órgano facultado para sustanciar los procedimientos especiales sancionadores y la Sala Regional Especializada es quien analiza, califica y determina si los hechos denunciados constituyen o no una infracción, así como la responsabilidad de los sujetos involucrados y, en su caso, la sanción que corresponda.
17. Debemos tener presente que este procedimiento fue creado para prevenir o sancionar las conductas que violen lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134, ambos de la Constitución, las que contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, así como de aquellas consistentes en actos anticipados de precampaña o campaña.
18. Esto es, mediante su accionar se busca que, durante el desarrollo de un proceso electoral se prevenga y sancione la actualización de las infracciones en los siguientes supuestos:
 - h. Vulneración a las reglas de acceso a los medios de comunicación social;
 - i. Compra o adquisición indebida de tiempos en radio y televisión;
 - j. Difusión de propaganda calumniosa;
 - k. Actos anticipados de precampaña y campaña electoral;
 - l. Promoción personalizada de servidores públicos;

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

m. Incumplimiento a las normas que regulan la propaganda gubernamental;

n. Violación a las reglas de ubicación física de propaganda político-electoral o en medios impresos.

19. En cuanto a naturaleza de las medidas cautelares, en este Pleno hemos sostenido que constituyen un mecanismo de tutela preventiva o instrumentos jurídicos para evitar la posible afectación a un derecho, a los principios rectores en la materia o para garantizar el cumplimiento de alguna obligación jurídica, en forma inmediata, así como eficaz y, previamente, a cualquier resolución de fondo y definitiva en la materia.²³
20. Se tratan de instrumentos que, en función de un análisis preliminar, permiten conservar la materia del litigio, evitan un daño grave e irreparable a las partes o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento; por ende, se tratan de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser **accesorias**, pues la determinación no constituye un fin en sí mismo y, **sumarias** por tramitarse en plazos breves.
21. En efecto, este tipo de medidas están dirigidas a garantizar, bajo un examen preliminar, la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo.
22. Otro aspecto que considero relevante es que las medidas cautelares constituyen una determinación **autónoma**, cuyo objetivo es tutelar el interés público, razón por la cual, el legislador previó la posibilidad de que sus efectos fueran **provisionales, transitorios o temporales**.
23. Lo anterior, con el objeto de lograr la cesación de los actos

²³ Véase la jurisprudencia 14/2015, de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**.



constitutivos de la posible infracción a efecto de evitar una afectación irreparable a los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución o la legislación electoral aplicable.

24. Finalmente, también se ha sostenido que el dictado de las medidas cautelares cumple con los principios de legalidad, fundamentación y motivación, cuando se ocupa de los aspectos siguientes:
 - a) La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso, y,
 - b) El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama (*periculum in mora*).
25. De esta forma, la medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida —que se busca evitar sea mayor— o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento o proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.
26. De ahí que, hemos dicho que el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como *fumus boni iuris* —apariencia del buen derecho— unida al *periculum in mora* —temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final—.
27. La *apariencia del buen derecho* apunta a una credibilidad objetiva y sería sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

infundada, temeraria o cuestionable; en tanto que, el *peligro en la demora* consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

28. Como se puede advertir, la verificación de ambos requisitos obliga a que la autoridad responsable realice una evaluación preliminar del caso concreto —aun cuando no sea completa— en torno a las respectivas posiciones enfrentadas, a fin de determinar si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares.
29. En consecuencia, si de ese análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño o violación inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, entonces se torna patente que la medida cautelar deba ser acordada, salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.
30. En ese tenor, el análisis de los valores tutelados que justifican los posicionamientos de las partes en conflicto, así como la valoración de los elementos probatorios que obren en el expediente, se convierte en una etapa fundamental para el examen de la solicitud de medidas cautelares, toda vez que cuando menos se deberán observar las directrices siguientes:
 - Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.
 - Justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia.
 - Justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la

determinación que se adopte.

- Fundar y motivar si la conducta denunciada trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y si presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.
31. De esta forma, la medida cautelar en materia electoral cumplirá los objetivos fundamentales para los que fue creada, esto es: evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados; todo ello para que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.
32. Así, en el caso, sostengo que la Comisión de Quejas —como autoridad competente para el dictado de medidas cautelares— es a quien, en principio le corresponde examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que pudieran constituir una 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 la ley aplicable.
33. Por tal motivo, también se debe analizar, de manera preliminar, los valores y bienes jurídicos en conflicto, justificando la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida cautelar que se dicte o motivando las razones por las cuales aquélla se niegue.
34. En consecuencia, en ambos casos deberá fundar y motivar si la conducta denunciada, conforme a la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, trasciende por lo menos indiciariamente los límites del derecho o libertad que se considera violado y, si de manera preliminar, pudiera ubicarse o no en el ámbito de lo ilícito.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

35. En el caso, tenemos que las partes recurrentes, en su calidad de denunciantes solicitaron medidas cautelares a fin de que se dejara sin efectos el acuerdo del Consejo Nacional de MORENA, bajo las premisas de que con tal determinación se pretendía simular un proceso de elección de un cargo partidista que no existe y en realidad se buscaba posicionar, de manera anticipada a la persona que ostentará la candidatura a la Presidencia de la República.
36. Sobre este tema, la Comisión de Quejas estimó improcedente tal solicitud en tanto que, la medida en sede cautelar no podía tener un alcance totalitario en la suspensión de los actos de ese procedimiento, ya que, bajo la apariencia del buen derecho era una determinación intrapartidista que buscaba promover la participación política de la ciudadanía en la vida democrática.
37. Como adelante, considero que **no es dable que, a través de una medida accesoria como es la cautelar, se trastoque de forma anticipada la vida interna de los partidos políticos.**
38. En principio se debe tener en cuenta que la finalidad del procedimiento sancionador es determinar y, en su caso, sancionar conductas contrarias a la normativa, por ende, las medidas que precautoriamente se emitan durante su sustanciación deben buscar que la materia del litigio se conserve y evitar un daño grave e irreparable a las partes o a la sociedad en tanto se emite el pronunciamiento de fondo.
39. Así, a través de su dictado, es posible detener **actos concretos** que, bajo la apariencia del buen derecho, pudieran lesionar alguno de los bienes jurídicos antes mencionados que, de esperar el dictado de fondo podría generar un daño mayor sobre éstos.
40. Sin embargo, para ello es necesario que existan indicios razonables sobre los hechos infractores que se alegan y su inminente



acontecimiento para que, a través de una tutela preventiva²⁴, se pudieran cesar sus efectos y, de ser necesario ordenar que éstos no se repitan en un futuro inmediato.

41. En mi concepto, estas exigencias deben reforzarse cuando la posible suspensión de actos pueda generar una afectación hacia otros valores y principios propios de toda sociedad democrática, como es el caso, de la autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos, pues en estos casos impera un principio de intervención mínima.
42. En efecto, en términos del artículo 41 Constitucional, en relación los diversos 1, .1, inciso g); 5.2; 34.1 y 2, inciso c); 44; 46 y 47 de la LGPP, los asuntos internos de los partidos políticos comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, con base en las disposiciones previstas en la Constitución Federal, en la citada Ley, así como en sus Estatutos y reglamentos, entre los cuales están expresamente previstos los procedimientos para la elección de los integrantes de sus órganos internos.
43. Considero que este postulado genera una presunción de validez y legalidad de los actos que, hacia su interior, llevan cabo cada uno de estos entes públicos, por lo que, las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia electoral deben observar y respetar los principios de autodeterminación y autoorganización, a fin de respetar su vida interna.
44. En esa línea argumentativa, el acto reprochado en estos procedimientos sancionadores es un acuerdo que, en ejercicio de su autodeterminación emitió la Comisión Nacional de MORENA, como máximo órgano de dirección, a fin de regular su proceso de selección para el *Coordinador o Coordinadora Nacional de los*

²⁴ Jurisprudencia 14/2015 de rubro: MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

Comités de Defensa de la Cuarta Transformación 2024-2030.

45. Ese acuerdo solo estableció las etapas, fechas y plazos de ese procedimiento, de ahí que, en mi concepto, no podría decirse *a priori* que se trate de un acto fraudulento o que tuviera una finalidad distinta para el que fue creado, pues para ello, es necesario que la autoridad ejerza su facultad investigadora y se allegue de un mayor cumulo de elementos que, objetivamente, demuestre la veracidad de esos señalamientos.
46. Aunado a lo anterior, considero relevante hacer notar que la base de la y los denunciantes para solicitar su suspensión son indicios de que se trata de un acto fraudulento, sin que existan hechos concretos que pudieran apoyar esa premisa, ya que lo aquí denunciado únicamente fue la convocatoria que se emitió para tal efecto, por lo que, suspenderlo de forma anticipada resultaría desproporcionado y atentaría contra su vida interna.
47. Cabe destacar que, en mi concepto, la inexistencia del cargo que se estaba eligiendo es una cuestión no puede definirse en sede cautelar, ya que forma parte de los elementos que deben revisarse al momento de decidir sobre la ilicitud de ese procedimiento, lo que corresponde al fondo de la controversia.
48. Tampoco paso por alto que, en otras ocasiones esta Sala Superior ha confirmado, distintos acuerdos en los que la Comisión de Quejas declaró procedente la emisión de medidas cautelares, en su modalidad de tutela preventiva²⁵, sin embargo, es esos casos, lo que hacía evidente su procedencia era la existencia de un actuar antijurídico, continuado y constante que demostraba una conducta reiterada y sistemática tachadas de ilegales, por lo que, se justificaba ordenar el cese de éstas en lo que se resolvió el fondo de las quejas.

²⁵ SUP-REP-229/2021, SUP-REP-331/2021, así como SUP-REP-496/2021 y acumulados, entre otros.



49. Contrario a esos asuntos, en el presente caso, advierto que lo denunciado es la convocatoria de un proceso interno de forma abstracta y, en ese momento, aún no se habían llevado a cabo los actos ahí regulados por lo que, no existían hechos concretos que pudieran analizarse por la Comisión de Quejas y, eventualmente demostraran una conducta reiterada.
50. Bajo este panorama comparto que, la suspensión total del proceso partidista en sede cautelar implicaría una determinación innecesaria y desproporcionada, que podría invadir el eventual análisis de fondo, ya que se estaría juzgando la legalidad de dicho procedimiento, siendo que, esa cuestión le corresponde a la Sala Especializada de este Tribunal.
51. Esto es así, ya que, la valoración de la apariencia de la ilicitud de la conducta que aquí se realiza es de tipo preliminar sobre las posiciones jurídicas de las partes, de forma tal que la medida que, eventualmente se dicte, no implique una afectación definitiva sobre la posición de los intervinientes.
52. Lo anterior quiere decir que, si no existe una evidente ilicitud de la conducta que se solicita se suspenda y no se advierte una extrema gravedad, urgencia, la autoridad debe limitar su intromisión y negar las medidas solicitadas ya que su aplicación no está debidamente justificada.
53. En suma, de concederse la solicitud de suspensión en los términos pretendidos por la y los denunciantes incidiría de manera desproporcionada en la materia de las denuncias, y generaría una afectación injustificada a los derechos del partido a su autoorganización frente a la necesidad de garantizar los principios de equidad y legalidad en la elección.
54. en mi concepto, estas premisas son suficientes para desestimar los

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

agravios de la y el recurrente pues su pretensión sigue siendo la suspensión total de ese procedimiento.

55. Sin embargo, como mencioné, esa cuestión no puede darse en sede cautelar al revisar de forma abstracta la convocatoria de dicho procedimiento, sino que, se deben precisar actos concretos que, bajo la apariencia del buen derecho, pudieran lesionar alguno de los bienes jurídicos propio de esta materia, máxime que, al momento en que se realizó tal solicitud no existían actos concretos que pudieran respaldar dicha suspensión.
56. Adicionalmente considero que los motivos de disenso relacionados con la omisión de la responsable de tomar en cuenta actos posteriores de los denunciados y el indebido financiamiento de éstos, más que novedosos, deben desestimar por ser cuestiones que corresponden al fondo de la controversia.
57. Esto es así, ya que, el fondo de los procedimientos sancionadores que dieron paso a estos recursos es revisar la legalidad de la elección del *Coordinador o Coordinadora Nacional de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación 2024-2030* y discernir si se está frente a un auténtico acto partidista o bien se trata de una simulación o acto fraudulento como señalaron la y los denunciantes, lo que eventualmente atañe a los actos que, bajo el amparo de este procedimiento se hayan ejecutado.
58. En este sentido, el hecho de que los participantes de ese procedimiento estuvieran ejecutando actos ahí previstos forma parte del cumulo probatorio que servirá de base para la determinación que, en su momento, se emita respecto al fondo del asunto y sustente la existencia o inexistencia de las infracciones denunciadas.
59. En idénticos términos se tiene la fiscalización que ordenó la Comisión de Quejas en tanto que, la directrices dictadas en el acuerdo



impugnado buscaban regular los eventuales actos que los denunciados llevaran a cabo y será hasta que se tenga constancia de que se utilizaron recursos y la finalidad que se dieron a estos, cuando se podrá revisar si su uso fue indebido o no, lo que también sería materia del fondo.

60. Finalmente quiero hacer patente que el análisis de estos recursos atiende únicamente a la emisión de la convocatoria que regulará proceso partidista, sin que ello implique una validación sobre la ejecución de las reglas ahí contenidas, además, en todo caso, quedará, en primera instancia, la oportunidad del INE de dictar las medidas conducentes al resolver sobre hechos o actos concretos, si considera que los participantes rebasan lo reglado en el proceso interno y pueden incidir en una esfera amplia o en detrimento de las reglas del proceso electoral del próximo año.
61. También quiero hacer énfasis que la decisión de la Comisión de quejas atendió a los elementos con que contaba al momento de su emisión, esto es, las denuncias en contra de la convocatoria del proceso interno de MORENA que, como se sostuvo, era insuficiente para decretar en sede cautelar la suspensión de ese procedimiento.
62. No obstante, si bien acompaño las medidas dictadas en el acuerdo controvertido, considero que, tanto la Comisión de quejas, como el propio Consejo General, —como órganos facultados para emitir medidas cautelares en procedimientos de esta naturaleza—, están en posibilidad de modificar las directrices emitidas o implementar otras a partir de nuevos hechos que sean de su conocimiento, a efecto de garantizar la vigencia de los principios rectores en la materia electoral, en particular los de equidad y certeza.

Conclusión

63. En las relatadas condiciones, si bien comparto que se debe confirmar el acuerdo impugnado, estimo que la razón toral para ello es que, no

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

es posible que, en sede cautelar se suspenda un proceso de elección partidista por la denuncia de forma abstracta de su convocatoria.

64. Por tal motivo emito el presente voto concurrente.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.



VOTO CONCURRENTENTE QUE EMITE EL MAGISTRADO INDALFER INFANTE GONZALES EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO EN EL QUE SE EXPONEN LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS POR LOS CUALES COMPARTE EL SENTIDO DE LA SENTENCIA EMITIDA POR LA SALA SUPERIOR

1. En el presente recurso coincido con la determinación adoptada por la mayoría de quienes integramos la Sala Superior en el sentido de confirmar el acuerdo sobre medidas cautelares emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral (ACQyD-INE-104/2023), derivado de la denuncia presentada respecto de la posible comisión de actos anticipados de precampaña o campaña con motivo de la aprobación del “ACUERDO DEL CONSEJO NACIONAL DE MORENA PARA QUE DE MANERA IMPARCIAL, DEMOCRÁTICA, UNITARIA Y TRANSPARENTE SE LOGRE PROFUNDIZAR Y DAR CONTINUIDAD A LA CUARTA TRANSFORMACIÓN DE LA VIDA PÚBLICA DE MÉXICO” en el cual se establecieron los términos, etapas, fechas y plazos para la elección del *Coordinador o Coordinadora Nacional de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación 2024-2030*.
2. Adicionalmente a las consideraciones de la sentencia que acompaño con este voto concurrente, deseo precisar algunas razones que me llevan a compartir el sentido de confirmar las medidas cautelares emitidas en tutela preventiva.
3. En mi concepto las medidas adoptadas por la autoridad electoral responsable están justificadas por la posibilidad de que determinados actos partidistas –como es el proceso para la elección de la coordinación para la defensa de la cuarta transformación– puedan afectar los principios que rigen la contienda electoral, si a partir de ellos existe el riesgo razonable de configuración de actos anticipados de precampaña o campaña.
4. Esto es, si bien se reconoce una amplia libertad en el ejercicio de los

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

derechos y libertades de participación política, expresión, información y reunión, los cuales deben garantizarse y maximizarse tratándose de aspectos de interés para el debate público y democrático de ideas, liderazgos y alternativas de futuro para el país, resulta evidente que en la actualidad existe una situación inédita, relevante y trascendente, que justifica la adopción de medidas cautelares, ante el posible riesgo o peligro de que puedan verse afectados los principios de legalidad, equidad, objetividad y transparencia en la materia electoral, debido a la plausibilidad de que a partir del proceso interno de elección de la coordinación de la cuarta transformación se realicen eventos con la militancia y con ciudadanía que pueden tener impactos y efectos distintos atendiendo a sus circunstancias.

5. En este sentido, la Comisión de Quejas y Denuncias actuó en el marco de sus atribuciones, siendo que la emisión de medidas cautelares con efecto preventivo no constituye un pronunciamiento sobre el fondo del asunto – respecto a si a partir de las conductas denunciadas se actualizan o no actos anticipados de precampaña o campaña–, así como tampoco implica prejuzgar sobre la validez o no del acuerdo que establece las bases para la elección del Coordinador o Coordinadora Nacional de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación.
6. Lo anterior es así, porque la determinación sobre la procedencia de medidas cautelares con efecto preventivo no implica un pronunciamiento sobre la legalidad o ilicitud de los actos denunciados; tales medidas sólo buscan evitar que con motivo del procedimiento de elección de la coordinación denunciada se incurra en actos anticipados de precampaña o campaña, aunado a que se garantice durante tal procedimiento los deberes de objetividad, transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos.
7. De esta forma, reconociendo que, desde un análisis preliminar y en apariencia de buen derecho, por una parte, los partidos gozan de libertad para organizar su vida interna y, por tanto, no corresponde, en este



momento procesal, hacer un pronunciamiento sobre la validez del proceso de elección de la coordinación aludida, así como tampoco privar de efectos absolutos al acuerdo respectivo –pues ello implicaría un impacto desproporcionado en dicha libertad partidista–, lo cierto es que también, por la otra parte, se advierte que existe la necesidad de garantizar plenamente los principios de equidad en la contienda y de transparencia en la conducta de los partidos, incluyendo lo relativo a la fiscalización del origen y destino de sus recursos, con lo cual, se justifica la emisión de medidas cautelares preventivas que eviten o reduzcan el riesgo que puede generar que un evento que, en principio, puede ser considerado como partidista derive en un acto de tipo proselitista que, atendiendo a los tiempos y a las etapas de los procesos electorales, pudiera implicar actos anticipados de precampaña o campaña.

8. En este sentido, no hay elementos para considerar que con la adopción de medidas cautelares se esté afirmando que el proceso partidista denunciado implique una conducta, en sí misma, irregular, como tampoco que todo acto partidista está permitido.
9. De hecho, la adopción de medidas cautelares con efecto preventivo, precisamente, tiene por objeto evitar que durante el proceso interno partidista se incurra en actos que pueden constituir alguna infracción en la materia electoral; así como contribuir a garantizar los principios de legalidad y certeza con respecto a los deberes de los partidos y de sus simpatizantes derivados del ordenamiento jurídico y del modo de cumplirlos, en la medida en que, si bien se reconoce un amplio margen de libertad a los actos partidistas como manifestaciones concretas de las libertades de expresión, reunión y participación política, tales libertades no son absolutas y pueden ser sujetas de limitaciones necesarias y proporcionales, cuando ponen en riesgo o afectan derechos o principios fundamentales en la materia electoral, como son la legalidad y la equidad en la contienda.
10. Lo anterior es así porque la libertad para realizar actividades o eventos

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

partidistas, tratándose de actos o eventos de carácter proselitista, se encuentra regulada de forma más específica, en la medida en que su impacto trasciende a la vida interna de los partidos y puede tener incidencia directa o indirecta en derechos de terceros o en el principio de equidad en la contienda electoral, razón por la cual es importante distinguir entre los actos partidistas en sentido estricto de los proselitistas, y atender al régimen especial que rige cada uno de ellos, tal como lo precisa la tesis XIV/2018 con rubro ACTO PARTIDISTA. EN SENTIDO Estricto Y PROSELITISTA.

11. Así, la adopción de las medidas cautelares con efecto preventivo se orienta a precisar aspectos relacionados con aquellas posibles infracciones en que pudieran incurrir los partidos, militantes o simpatizantes con motivo de la realización de actos partidistas durante el proceso de selección denunciado.
12. Esto es, lo que se busca con las medidas es prevenir que en los actos partidistas que se realicen se incurra en la comisión de conductas ilícitas a partir de la realización de actos o eventos de tipo proselitistas fuera de los parámetros permitidos por la Constitución y la ley electoral.
13. De esta forma, si bien, en principio, resulta válido que los partidos en el marco de sus actividades ordinarias valoren y debatan abiertamente con la ciudadanía aspectos relacionados con la idoneidad o competitividad electoral de sus liderazgos y de sus propuestas políticas; existen límites a esa libertad derivados de los principios de legalidad y equidad en la contienda, respecto de los cuales pudiera generarse un riesgo de afectación por la comisión de actos de precampaña o campaña.
14. Así, el actuar de la Comisión de Quejas y Denuncias encuentra justificación en la medida en que, desde una perspectiva preliminar y en un estudio de apariencia de buen derecho, existe un riesgo razonable de realización de posibles conductas ilícitas, atendiendo a lo inédito del proceso que se denuncia y a los diferentes actos y etapas que conlleva, sin que ello



implique que se prejuzgue sobre la naturaleza de dicho proceso o su legalidad, lo que corresponde al estudio de fondo de la denuncia.

15. Esto es, en el actual momento procesal, no resulta procedente privar de manera absoluta de efectos al acuerdo denunciado, en atención a la presunción de que los actos denunciados tienen la calidad de partidistas y que solo por excepción, mediante la calificación *a posteriori* hecha en un procedimiento sancionador, se les puede atribuir la calidad de proselitista, para definir si constituyen o no actos anticipados de precampaña o campaña, y su grado de incidencia en la contienda electoral.

16. Las razones expuestas sustentan el sentido de mi voto concurrente.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO²⁶

Sumario: I. Introducción, II. Contexto de la controversia, III. Acto impugnado, IV. Posición mayoritaria, V. Razones del disenso y VI. Corolario

I. Introducción

Formulo este voto particular, porque no comparto la decisión mayoritaria de la Sala Superior de confirmar el acuerdo ACQyD-INE-104/2023, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral²⁷. El cual declaró, por una parte, improcedente la medida cautelar solicitada por la quejosa y, por otra, declaró procedente la adopción de medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023 y sus acumulados UT/SCG/PE/JAM/CG/268/2023 y UT/SCG/PE/KLR/CG/268/2023.

A mi juicio, la Comisión de Quejas fue omisa en atender con exhaustividad la denuncia que le fue presentada, no realizó un análisis respecto a la suspensión del Acuerdo,²⁸ conforme a los planteamientos de la parte impugnante. Esto, debido a que los procedimientos sancionadores fueron promovidos para denunciar una posible simulación para cometer un fraude a la ley, sin que esta situación fuera analizada en sede cautelar para la emisión del acuerdo reclamado.

En ese sentido, considero que lo pertinente hubiese sido revocar el acuerdo combatido para que la Comisión de Quejas se pronunciara en sede cautelar sobre lo que le fue efectivamente planteado en las quejas presentadas. No obstante, atendiendo al tiempo transcurrido desde la presentación de las quejas, considero que esta Sala Superior debió resolver en plenitud de jurisdicción si el

²⁶ Con fundamento en los artículos 167, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Colaboraron en su elaboración: José Manuel Ruiz Ramírez, Maribel Tatiana Reyes Pérez José Aarón Gómez Orduña, Gabriela Figueroa Salmorán, Marisela López Zaldívar, Brenda Durán Soria y Jorge David Maldonado Angeles.

²⁷ En adelante la Comisión de Quejas.

²⁸ "ACUERDO DEL CONSEJO NACIONAL DE MORENA PARA QUE DE MANERA IMPARCIAL, DEMOCRÁTICA, UNITARIA Y TRANSPARENTE SE LOGRE PROFUNDIZAR Y DAR CONTINUIDAD A LA CUARTA TRANSFORMACIÓN DE LA VIDA PÚBLICA DE MÉXICO". En adelante el Acuerdo.



proceso partidista denunciado constituye una simulación con la finalidad de evadir el cumplimiento de la ley electoral.

Al respecto, considero que este proceso partidista constituye una simulación con la finalidad de evadir el cumplimiento de la ley electoral. En específico, el Acuerdo sirve a la finalidad de realizar un proceso de precampaña para la selección de la candidatura de MORENA a la presidencia de la República de manera anticipada al inicio del proceso electoral. Con ello, no sólo se vulnera el principio de equidad en la contienda y la correcta fiscalización de las actividades de precampaña, sino que las autoridades del partido político y quienes aspiran a ocupar la candidatura participan de un procedimiento que constituye un fraude a la ley y que atenta contra la integridad del proceso electoral federal en su conjunto.

II. Contexto de la controversia

La presente impugnación tiene su origen en la presentación de tres denuncias.

La primera presentada por el PRD por presunta realización de actos anticipados de precampaña, atribuibles al partido político MORENA, Claudia Sheinbaum Pardo, Adán Augusto López Hernández, Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Ricardo Monreal Ávila, Manuel Velasco Coello y José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña, por iniciar y realizar de manera anticipada el proceso de selección de persona candidata a la presidencia de la República, de cara al próximo proceso electoral federal.

El partido denunciante solicitó el dictado de medidas cautelares a fin de que se detenga el inicio de la sustanciación del proceso de selección del candidato a la presidencia de la República, a quien disfraza con el nombre de *Coordinador o Coordinadora Nacional de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación 2024-2030*²⁹. El cual se está llevando a cabo de manera anticipada, por lo que solicitó que las partes denunciadas dejen de realizar cualquier acto proselitista relativo al proceso de selección del candidato a la presidencia bajo la figura de tutela preventiva.

La segunda queja fue presentada por Jorge Álvarez Máñez y Salomón Chertorivski Woldenberg quienes, por propio derecho, denunciaron la presunta realización de actos anticipados de precampaña y/o campaña, atribuibles al

²⁹ En adelante Coordinador o Coordinadora.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

partido político MORENA, Claudia Sheinbaum Pardo, Adán Augusto López Hernández y Marcelo Luis Ebrard Casaubón, por iniciar y realizar de manera anticipada el proceso de selección de persona candidata a la presidencia de la República, de cara al próximo proceso electoral federal.

Asimismo, solicitaron el dictado de medidas cautelares a fin de impedir la futura realización de actos como los denunciados y se ordene directamente a los denunciados a que se abstengan de forma inmediata de asistir, organizar y participar en eventos de la naturaleza del acto denunciado, así como a no asistir a las "asambleas informativas" que tienen como propósito posicionarles de manera favorable, anticipada e indebida ante el electorado de toda la República Mexicana.

La tercera, presentada por Kenia López Rabadán —militante del PAN y Senadora de la República— quien, por propio derecho, denunció la presunta realización de actos anticipados de precampaña y/o campaña, atribuibles al partido político MORENA, por iniciar y realizar de manera anticipada el proceso de selección de la persona candidata a la presidencia de la República, de cara al próximo proceso electoral federal³⁰.

Por ello, solicitó el dictado de medidas cautelares en su modalidad de tutela preventiva, a efecto de que se suspenda el Acuerdo aprobado por el Consejo Nacional de MORENA el pasado once de junio.

III. Acto impugnado

La Comisión de Quejas y Denuncias del INE determinó, en términos generales, que el Acuerdo denunciado reflejaba actividades partidistas por lo que consideró improcedente el dictado de medidas cautelares. Sin embargo, estimó procedente la adopción de medidas, en su vertiente de tutela preventiva, en el sentido de que las personas participantes del proceso interno no pueden hacer llamados a votar ni difundir propuestas de gobierno.

Por ello, ordenó a MORENA, así como a las personas invitadas, a que los actos que realicen en relación con el Acuerdo se ajusten a los límites y parámetros constitucionales. Recalcándoles la obligación de conducirse acorde con los

³⁰ Adicional a lo referido, la quejosa denunció también la presunta realización de actos anticipados de precampaña, uso indebido de recursos públicos, así como promoción personalizada atribuibles a Claudia Sheinbaum Pardo, por la difusión de propaganda que anuncia la celebración del evento denominado Encuentro ciudadano con la Jefa de Gobierno en la Ciudad de México, a celebrarse el jueves quince de junio de la presente anualidad, a las 15:30 horas, en el Monumento a la Revolución.



principios de legalidad y equidad. Además de que deben reportar al INE de manera semanal, un calendario que deberá contener los recorridos de trabajo y actividades que tengan programadas para realizar la siguiente semana. Asimismo, debido a que se trata de actividades partidistas de carácter ordinario, ordenó que llevarán un control de los recursos utilizados tanto por el partido como por las personas que participen, para que esa información se vea reflejada en el informe de gastos ordinarios.

IV. Posición mayoritaria

La sentencia aprobada por la mayoría acumula las demandas, sobresee el recurso del procedimiento especial sancionador SUP-REP-188/2023 porque se presentó de manera extemporánea y **confirma** el acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, porque considera que los agravios son **infundados e inoperantes**.

En primer lugar, en la sentencia se señala que la improcedencia de la suspensión tuvo como base tres premisas, consistentes en: a) el acto denunciado es una determinación intrapartidista, b) las personas interesadas en contender a un cargo de elección popular deben gozar siempre de los derechos fundamentales de libertad de expresión, reunión y asociación, y c) la validez del acto partidista corresponde al estudio de fondo del asunto por este Tribunal.

La posición mayoritaria considera infundado lo alegado respecto a que los argumentos de la responsable para negar la adopción de medidas cautelares son indebidas, no fueron exhaustivos y que no estaban debidamente fundadas y motivadas, al sostener que las razones de la responsable estaban debidamente fundadas y motivadas, como lo es que el acuerdo denunciado era una determinación autoorganizativa del partido, mediante el cual se promovía la participación política en la vida democrática, prevista en el artículo 3, párrafo 1, de la LGPP.

De igual forma, en la sentencia se señala que se coincide con la responsable respecto a que no procede el otorgamiento de medidas cautelares, ya que ello implica alterar la naturaleza jurídica de las medidas, máxime que en el SUP-JDC-224/2023, se controversió ante esta Sala Superior la validez del acuerdo denunciado. De manera que, se consideran inoperantes los demás agravios

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

relacionados con la privación de los efectos del acuerdo, porque ese tema corresponde al análisis de fondo que debe hacer esta Sala.

En cuanto, a la inexistencia del cargo partidista alegada, se señala que en realidad lo relevante es determinar si con la aprobación del acuerdo, se realizan actos anticipados de precampaña y campaña, al ser la supuesta infracción denunciada. Al respecto, se califica como infundado, porque las medidas adoptadas por la autoridad administrativa, para las personas participantes y el partido, sobre la realización de los actos o conductas denunciados, contrariamente a lo sostenido por la parte actora, no están consintiendo en la celebración de actos proselitistas que puedan afectar al próximo proceso electoral.

Respecto a que la autoridad responsable no fue exhaustiva, al no tomar en cuenta que en fechas recientes se han realizado eventos que posicionan indebidamente a las personas denunciadas, se califican de inoperantes, por ser argumentos novedosos, además que se alegó que la responsable sí se pronunció sobre la procedencia de la medida cautelar solicitada relacionada con la celebración de un evento.

Por lo que hace al indebido financiamiento de las personas denunciadas, se calificaron los agravios como infundados, al considerarlos un tema novedoso, además de insistir en que la parte actora parte de la premisa incorrecta de que se está ante un proceso interno de selección de precandidatura o candidatura.

Así para la procedencia de las medidas cautelares, se determinó que no es viable analizar a priori si en el caso existe una transgresión a la normativa electoral en materia de fiscalización por actos anticipados de precampaña, ya que tal estudio corresponde a la materia del fondo de la controversia planteada.

V. Razones del disenso

Difiero de lo aprobado por la mayoría, fundamentalmente, porque considero que los agravios de la parte actora son **fundados** en lo que respecta a que la Comisión de Quejas fue omisa en analizar con exhaustividad los planteamientos que le fueron formulados. En específico, la autoridad responsable debía pronunciarse en sede cautelar acerca de la solicitud de suspender el Acuerdo.



Debiendo decidir si éste constituye un procedimiento simulado para cometer un fraude a la ley.

En ese sentido, considero que lo ordinario hubiese sido revocar el acuerdo de la Comisión de Quejas para el efecto de que se pronunciara sobre lo que le fue efectivamente planteado en las quejas presentadas, —existencia de un posible fraude a la ley con motivo de los actos regulados por el Acuerdo aprobado por el Consejo Nacional de MORENA— y, con base en ello, determinar lo procedente conforme a Derecho. Sin embargo, atendiendo al tiempo transcurrido desde la presentación de las quejas y lo avanzado del proceso en cuestión, considero que la Sala Superior debió analizar los planteamientos y resolver en plenitud de jurisdicción.

A mi juicio, el Acuerdo partidista establece un proceso paralegal que constituye una simulación para evadir el cumplimiento de la normativa electoral al desarrollar una precampaña fuera del periodo establecido en ley, vulnerando con ello los principios de equidad, certeza, legalidad y de correcta fiscalización de los recursos en materia electoral.

Este fraude a la ley se desarrolla con base en la justificación de que lo que habrá de elegirse es un cargo partidista. Sin embargo, los antecedentes de esa figura demuestran que éste es el método mediante el cual se definirá la candidatura de MORENA, en este caso, a la presidencia de la República en el proceso electoral federal 2023-2024. Situación que además queda confirmada por las diversas declaraciones de quienes aspiran a ocupar este cargo en las que han manifestado su intención de ocupar la candidatura a la presidencia³¹.

En ese sentido, es criterio firme de este Tribunal Electoral que, con independencia de la denominación interna, lo que determina la calidad de una precandidatura es la pretensión de obtener la postulación por un partido político a un cargo de elección popular.³²

Las consecuencias de esta simulación trastocan los principios legalidad y certeza en materia electoral al establecer en realidad una precampaña de un proceso

³¹ Existen diversas actas circunstanciadas que fueron signadas por personas titulares de Vocalías Secretarías de Juntas Locales y Distritales del Instituto Nacional Electoral en funciones de Oficialía Electoral en diversos Procedimientos Especiales Sancionadores que hicieron constar diversos eventos o reuniones informativas de los aspirantes de MORENA, de las que se tiene conocimiento al ser parte del diverso expediente SUP-REP-206-2023.

De la misma forma constan diversas actas circunstanciadas iniciadas a efecto de hacer constar la existencia y contenido de diversas direcciones electrónicas, las cuales fueron firmadas por visitadores oficiales electorales en función de Oficialía Electoral

³² Véase la sentencia dictada en el SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

para la selección de un cargo partidista. Evadiendo con ello cumplir con los requisitos constitucionales y legales. Provocando que las autoridades electorales no puedan fiscalizar eficazmente las actividades de promoción y posicionamiento de las precandidaturas y los recursos que utilizan para contender por el cargo.

Asimismo, el Acuerdo vulnera el principio de certeza debido a que no existe constancia formal de los actos que dan forma a este proceso y, por lo tanto, tampoco existe respecto del resultado. La discrecionalidad con la que actúa el partido político tiene como consecuencia que la designación de la candidatura resulte en un acto que no es verificable ni efectivamente revisable, por lo que no sólo existe un incumplimiento a la ley, sino que son vulnerados los derechos de la militancia y del electorado potencial.

Finalmente, los actos fraudulentos que establece el Acuerdo significan una contravención a la integridad y autenticidad del proceso electoral federal y cuestionan su legitimidad debido a que alteran la equidad en la contienda, porque éstos sirven de vehículo para extender el tiempo en que las precandidaturas están posicionándose frente al electorado.

A continuación, desarrollo los argumentos que sustentan estas conclusiones.

1. Razones por las cuales considero que el Acuerdo constituye un proceso paralegal para cometer un fraude a la ley

1.1. ¿Qué es un fraude a la ley?

La figura del “fraude a la ley” se configura cuando se contraviene una norma (es decir, la norma defraudada, que puede ser un principio en sentido estricto o un principio general del derecho, como los que rigen el proceso electoral) no directamente, sino eludiendo su aplicación o una correcta aplicación o interpretación de esta. Cabe destacar que la finalidad de la doctrina del fraude a la ley es la defensa del cumplimiento de la legalidad, en general, y el orden jurídico electoral, en particular.

La defensa del efectivo cumplimiento de la ley y la sanción de las conductas fraudulentas que pretenden eludir su vigencia constituye una exigencia democrática del más alto orden. Esto, porque lo que está en juego es la observancia de las normas aprobadas por la regla de la mayoría luego de un

proceso de discusión en el Congreso de la Unión y de su sanción por el Ejecutivo Federal.

Por ello es por lo que a los órganos jurisdiccionales les corresponde aplicar estricta e imparcialmente esas reglas, debiendo atender a su contenido y sin aplicaciones que se basen en diferencias que las normas no prevén.

Así, conforme a la doctrina del fraude a la ley, lo que un órgano jurisdiccional debe identificar es lo siguiente: 1. una norma jurídica de cobertura, a cuyo amparo el agente contravendrá otra norma o principio; 2. una norma, principio o valor jurídicos que rigen o delimitan a la norma de cobertura, y, 3. la existencia de ciertas circunstancias de la aplicación de la norma 1, que revelan la evasión de 2.

Conforme a esta doctrina, entonces lo que debe identificarse es si el Acuerdo constituye un acto que tiene como finalidad eludir la normativa electoral para evitar su correcta aplicación. En este orden de ideas, el análisis que debió realizar esta Sala Superior requería, en primer lugar, identificar el marco normativo vigente. Posteriormente, la forma en que esas normas han sido interpretadas por la Sala Superior y, con base en ello, analizar el Acuerdo denunciado atendiendo a su contexto, antecedentes y consecuencias.

Con esto debe decidirse si el Acuerdo constituye un acto intrapartidario amparado por los principios de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos o si estos principios se están utilizando para intentar evadir los tiempos y etapas que establece la ley para la realización del proceso electoral federal 2023-2024.

1.2. ¿Cuál es el marco normativo vigente?

El artículo 41, párrafo tercero, Base I, de la Constitución establece que los partidos políticos son entidades de interés público y que la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

La Base IV de ese artículo mandata a que la Ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidaturas a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y campañas electorales.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

Además, establece que la duración de las campañas para la elección de la presidencia de la República será de noventa días y que en ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

Resulta pertinente referir a la exposición de motivos de la reforma electoral que presentó la necesidad de regular la etapa de precampañas. En los trabajos legislativos del Congreso de la Unión fue analizado lo siguiente³³:

“(…) las precampañas constituyen parte del proceso electoral, y por tanto están sujetas a las regulaciones que expidan las autoridades electorales administrativas y, en su ámbito interno, los propios partidos políticos. [Siendo que en aquella época] La ausencia de normas específicas en el COFIPE ha dado lugar a discrecionalidad y abuso tanto en la duración de las precampañas como en el uso de recursos por parte de los aspirantes a obtener una candidatura.

Se han presentado casos de precampañas con duración de más de un año, utilizando recursos privados que están fuera de toda vigilancia y control. La inexistencia de normas legales propicia que la inequidad en el acceso a recursos para financiar precampañas se convierta en factor determinante para su resultado.

En otras ocasiones, no pocas, las precampañas han sido convertidas, para todo fin práctico, en actos anticipados de campaña, lo que también afecta negativamente la equidad en la contienda.

Por esa experiencia es que se ha generado un muy amplio acuerdo en torno a la necesidad de establecer, en el COFIPE, normas para la regulación de las precampañas, como una de las modalidades posibles dentro de los procesos partidistas de selección interna de candidatos a cargos de elección popular.”

Este diseño y necesidades normativas encuentran su desarrollo en la LGIPE vigente. En atención al caso, conviene destacar algunos aspectos establecidos por la ley.

³³ INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE CONTIENE EL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (Presentada por Diputados y Senadores de diversos grupos parlamentarios representados en la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión). Disponible para consulta en: https://www.senado.gob.mx/65/diario_de_los_debates/documento/2360



En primer lugar, el artículo 226 define a los procesos internos para la selección de candidaturas a cargos de elección popular como el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos, así como las y los aspirantes a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en la LGIPE, en los Estatutos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.

Al menos treinta días antes del inicio formal de estos procesos, cada partido determinará, conforme a sus Estatutos, el procedimiento para la selección de sus candidaturas a cargos de elección popular, lo cual deberán comunicar al Consejo General del INE. En el caso de la elección de la presidencia de la República, las precampañas darán inicio en la tercera semana de noviembre del año previo al de la elección y no podrán durar más de sesenta días. Además, las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos.

Respecto de las precandidaturas, éstas no podrán realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas. En caso de contravención a esta regla, la ley establece como sanción la cancelación del registro de la precandidatura.

En segundo lugar, el artículo 227 de la LGIPE regula lo concerniente a las precampañas. Conforme a éste, precandidata es la persona que pretende ser postulada por un partido político como candidata a un cargo de elección popular. En consecuencia, los actos de precampaña son aquellas reuniones públicas, asambleas, marchas y, en general, aquéllos en que las precandidaturas se dirigen a la militancia, simpatizantes o al electorado en general con el objetivo de obtener su respaldo para ser postuladas.

Al respecto, también está precisado qué debe entenderse por propaganda de precampaña. Siendo ésta el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante el período establecido por la LGIPE y el que señale la convocatoria respectiva, difunden las precandidaturas con el propósito de dar a conocer sus propuestas. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidatura de la persona promovida.

Ahora bien, la ley sanciona los actos anticipados de precampaña y campaña. De acuerdo con el artículo 3, párrafo 1, inciso b), de la LGIPE estos son las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura.

Por otra parte, el artículo 445, párrafo 1, inciso a), de la LGIPE refiere que, constituyen infracciones de las y los aspirantes, precandidaturas o candidaturas a cargos de elección popular a la LGIPE, la realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso.

Al efecto, el artículo 456, párrafo 1, inciso c), fracción III, de la LGIPE refiere que las infracciones referidas, respecto de las personas aspirantes, precandidatas o candidatas a cargos de elección popular serán sancionadas con la pérdida del derecho de la precandidatura infractora a ser registrada a la candidatura o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación de éste. Cuando la precandidatura resulte electa en el proceso interno, el partido político no podrá registrarla a la candidatura.

La regulación legal de la precampaña y campaña busca que las contiendas electorales se desarrollen en condiciones de equidad y de igualdad para todos los y las participantes. Para ello, no se busca ninguna precandidatura o candidatura obtenga un posicionamiento indebido, realizando actos previos al inicio de las precampañas o campañas, que derive en una situación de inequidad con respecto a las demás personas participantes.

Por lo que existe el ineludible deber para los partidos políticos, la militancia y todas aquellas personas aspirantes a una precandidatura para un cargo de elección popular de atender el marco normativo en materia de precampañas y campañas, no sólo en cuanto a los plazos en que las mismas se tienen que desarrollar, sino también para el caso de los actos que pueden desplegar y la propaganda a utilizar.

1.3 ¿Cómo ha interpretado la Sala Superior este marco normativo?

Ha sido criterio de Sala Superior que las personas que pretendan ser postuladas por un partido político como candidatas a un cargo de elección popular serán consideradas como precandidatas. Esto, con independencia de que obtengan o no algún tipo de registro con la denominación de precandidatura por parte del órgano partidista facultado para ello.

En consistencia con el marco normativo, este Tribunal Electoral ha establecido que una precandidatura es, en términos generales, una persona que pretende ser postulada por un partido político como candidata a algún cargo de elección popular. Sin que esta calidad se limite a un procedimiento de selección interna específico.³⁴

Así, para que se actualicen los procedimientos, tiempos, etapas y obligaciones para la selección de una precandidatura resulta irrelevante si se les denomina expresamente como tal o se utiliza cualquier otra figura. Lo determinante para identificar que se está frente a una precandidatura es la aspiración a la postulación a la candidatura.

Respecto de MORENA, la figura de Coordinador para la defensa de la cuarta transformación ya ha sido analizada con anterioridad y esta Sala Superior a determinado su identidad con una precandidatura. En concreto, al resolver en el expediente SUP-RAP-246/2021, esta Sala Superior decidió que Víctor Manuel Castro Cosío fue precandidato a la gubernatura de Baja California Sur pese a ostentarse con el título de Coordinador Estatal para la Defensa de la Cuarta Transformación en la entidad.

Según este criterio, se confirmó una multa impuesta al precandidato por su omisión de informar a la autoridad administrativa electoral de su aspiración a postularse como candidato y presentar el informe de precampaña correspondiente. Resulta importante que, en aquella sentencia, este Tribunal Electoral refirió que lo relevante para concluir que Castro Cosío tuvo el carácter de precandidato fue su aspiración a ser postulado por el partido con independencia de cómo se hubiese desarrollado el proceso interno de MORENA.

En ese sentido, no es novedoso para este órgano jurisdiccional la revisión de la figura de Coordinador o Coordinadora y su identidad con una precandidatura. Siendo que por unanimidad hemos confirmado esta situación al resolverse el expediente antes referido.

1.4 ¿Cómo ha sido utilizada la figura de Coordinador o Coordinadora de los comités para la defensa de la cuarta transformación por parte de MORENA?

En comicios anteriores, MORENA ha desarrollado procesos internos para designar a quien ocupará el cargo de titular de la “promoción de la soberanía

³⁴ Véase la sentencia dictada en el SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

nacional” o como titular de la “coordinación para la defensa de la cuarta transformación”. Aunque el partido ha recurrido a la designación de estas figuras en varias ocasiones, ninguno de estos cargos se ha regulado en su normativa interna.

Ejemplo de lo anterior, es que MORENA ha designado figuras titulares de coordinación o de promoción en los procesos para renovar integrantes del ayuntamiento de Zacatecas³⁵ en dos mil dieciséis, para renovar la gubernatura del Estado de México³⁶ en dos mil diecisiete, también la gubernatura de Baja California Sur³⁷ en dos mil veintiuno, así como al renovar las gubernaturas de Oaxaca³⁸ y de Tamaulipas³⁹ durante el año pasado, dos mil veintidós.

Cabe destacar que los procesos para el nombramiento de titular de promoción o coordinación partidista se han desarrollado en diversas fechas mediante convocatorias específicas. En la mayoría de los casos hay una temporalidad común consistente en que el nombramiento en cada entidad federativa ocurrió coincidiendo con el desarrollo de un proceso electoral y que la designación ha ocurrido antes de las fechas de registro de precandidaturas en el proceso electoral correspondiente, salvo el caso del Estado de México citado en primer término en la tabla que enseguida se inserta.

La siguiente tabla ilustra esta situación:

Gubernatura por renovarse	Inicio del proceso	Emisión de convocatoria de Morena	Designación de titular de coordinación 4T	Registro de precandidatura	Identidad entre candidatura y titular de coordinación 4T
Baja California Sur	1 diciembre 2020	26 noviembre 2020	11 diciembre de 2020	04 diciembre 2020	Sí, Víctor Manuel Castro Cosío
Hidalgo	15 diciembre 2021	8 noviembre 2021	23 diciembre 2021	12 enero 2022	Sí, Julio Menchaca Salazar
Durango	1 noviembre 2021	8 noviembre 2021	23 diciembre 2021	1 enero 2022	Sí, Marina Vitela
Aguascalientes	7 octubre 2021	8 noviembre 2021	23 diciembre 2021	3 febrero 2022	Sí, Nora Ruvalcaba
Tamaulipas	12 septiembre 2021	8 noviembre 2021	23 diciembre 2021	5 enero 2022	Sí, Américo Villareal Anaya

³⁵ SUP-REC-258/2016.
³⁶ SUP-JRC-194/2017, SUP-JRC-195/2017 Y SUP-JDC-484/2017 ACUMULADOS.
³⁷ SUP-RAP-246/2021.
³⁸ SUP-JDC-91/2022.
³⁹ SUP-JDC-434/2022.

Gubernatura por renovarse	Inicio del proceso	Emisión de convocatoria de Morena	Designación de titular de coordinación 4T	Registro de precandidatura	Identidad entre candidatura y titular de coordinación 4T
Oaxaca	6 septiembre 2021	8 noviembre 2021	23 diciembre 2021	5 enero 2022	Sí, Salomón Jara Cruz

Según los datos recopilados, se advierte que son variables las convocatorias, ya que se emitieron antes o después del inicio del proceso electoral. El punto para enfatizar es que en todos los procesos electorales mencionados quien es titular de la coordinación de la defensa de la cuarta transformación es la misma persona que luego resulta ser la precandidata y candidata del partido.

En ese sentido, se advierte un patrón en la conducta del partido que consiste en la reiteración de este método de nombramiento de un cargo partidista no regulado en la normativa interna, en las vísperas o durante un proceso electoral y que la designación encuentra identidad con la candidatura que postuló el partido en cada elección.

1.5 ¿Existe una simulación para constituir un proceso paralegal para la elección anticipada de la candidatura de MORENA a la presidencia de la República?

Una vez precisado el concepto de fraude a la ley, el marco normativo vigente, el criterio vigente de esta Sala Superior y los antecedentes de la figura de Coordinador o Coordinadora, desarrollaré las razones por las cuales considero que el Acuerdo constituye una simulación con la finalidad de cometer un fraude a la ley.

En primer lugar, no existe constancia formal del Acuerdo impugnado. Hay **indicios sobre su existencia**, los cuales constituyen un hecho notorio⁴⁰, debido al anuncio realizado por el presidente de MORENA el día once de junio⁴¹, además de la difusión de una presentación en medios de comunicación y redes sociales

⁴⁰En un hotel de la colonia Tacubaya, en la Ciudad de México, ha decidido cómo será la convocatoria para elegir al candidato a la presidencia para las elecciones de 2024. <https://www.eluniversal.com.mx/tendencias/quienes-integran-el-consejo-nacional-de-morena-rumbo-a-las-elecciones-de-2024/>

⁴¹Los integrantes del Consejo Nacional de MORENA analizaron, acordaron y anunciaron los lineamientos de la convocatoria dirigida a los aspirantes que quieran competir para ser él o la candidata, El calendario contempla:

- El **lunes 12 de junio del 2023**, se abren los registros y los aspirantes deberán manifestar por escrito los compromisos que proponen para darle continuidad a la Cuarta Transformación.
- El **16 de junio**, los aspirantes deberán haber renunciado a sus actuales cargos públicos.
- Del **19 junio al 27 de agosto** empiezan los recorridos de los aspirantes por el territorio nacional para ganar la encuesta interna del partido.
- Del **28 de junio al 03 de septiembre** empiezan las encuestas internas de Morena y cuatro encuestas más "espejo", en total serán cinco.
- El **6 de septiembre** se anunciarán los resultados

<https://mexico.as.com/actualidad/consejo-nacional-de-morena-2023-que-dice-la-convocatoria-y-ultimas-noticias-n/>

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

en la que se da cuenta del proceso interno para la selección del Coordinador o Coordinadora. Además, en el expediente tampoco existe constancia de este Acuerdo ya que el Consejo Nacional de MORENA fue omiso en remitir copia de éste al momento de rendir su informe circunstanciado, a pesar de que acepta tácitamente su existencia al defender que el proceso forma parte de la vida interna del partido. También es un hecho notorio que un militante impugnó la falta de publicación del Acuerdo en cuestión mediante el juicio de la ciudadanía 232 de este año.

Conforme a lo anterior, estamos ante una situación sin precedente debido a que el órgano máximo de un partido político decidió emprender un proceso interno para la selección de un supuesto cargo nacional sin que exista documento alguno que contenga los elementos mínimos que den publicidad a su contenido, que transparenten la forma en que se decidió el proceso o que ofrezca las garantías mínimas que aseguren que el resultado será una decisión que corresponda con la voluntad expresada a favor de quienes habrán de participar en la contienda establecida por el partido. Incluso, el partido incurre en una contradicción notoria debido a que al dar contestación en el SUP-REP-180/2023 niega la existencia la figura de Coordinador o Coordinadora, pero al rendir el informe circunstanciado en el juicio para la ciudadanía SUP-JDC-224/2023 refirió la existencia del acuerdo combatido, lo que constituye un hecho notorio⁴² porque ambos expedientes se encuentran en esta Sala Superior.

En efecto, al comparecer en los procedimientos sancionadores MORENA niega la existencia de la figura de Coordinador o Coordinadora. Textualmente, respondió a la Comisión de Quejas lo siguiente:

“[...] respetuosamente se informa a esta autoridad administrativa electoral que este partido ignora el término de ‘Coordinador o Coordinadora Nacional de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación 2024-2023’, por lo que nos encontramos impedidos para proporcionar información al respecto, dado que, de ser así, se estaría incurriendo en una falta de probidad con esa Unidad Técnica”

⁴² De conformidad con el artículo 15, numeral 1 de la Ley de Medios.



Así, el partido mantiene en opacidad sus actuaciones, porque al mismo tiempo defiende la existencia de un proceso interno para ocupar un cargo partidista, pero también niega la existencia del cargo en cuestión.

Esta situación es incluso novedosa para la figura de Coordinador o Coordinadora, porque en procesos anteriores, al menos, el partido publicó las convocatorias correspondientes para ocupar los distintos cargos en las entidades federativas en las que hubo procesos comiciales.

En segundo lugar, la inexistencia formal del Acuerdo es todavía más grave porque el cargo para el que supuestamente aspiran quienes se registraron en el proceso tampoco existe en la normativa de MORENA. Así, no sólo no hay un documento formal que dé cuenta del proceso, sino que tampoco existe el cargo por el que están contendiendo quienes se registraron. En consecuencia, no hay certeza respecto a las funciones del Coordinador o Coordinadora ni siquiera al interior del partido.

Situación que además resulta incongruente con la defensa del partido de que se trata de un cargo interior, porque en el proceso también quedó establecida la participación de aspirantes que no militan en MORENA, porque también fueron convocadas dos personas que militan en otros dos partidos políticos, a saber, el Verde Ecologista de México y el del Trabajo.

En tercer lugar, debe considerarse la finalidad del Acuerdo que es la de establecer un proceso paralegal, conforme a los indicios sabemos que MORENA definirá la titularidad del cargo mediante una encuesta, cuyas características son desconocidas⁴³. Que en ella participarán seis personas de las cuales desconocemos por qué fueron elegidas. Que se establecieron etapas que incluyen una de registro, una de recorridos por el país de quienes aspiran ocupar el cargo, la aplicación de la encuesta y de divulgación de los resultados, los cuales serán inapelables⁴⁴.

⁴³Mario Delgado aseguró que los funcionarios de Morena que participen en recorridos de las corcholatas presidenciales deben renunciar a su cargo con el objetivo de mantener la unidad interna del partido. "Por mandato del Consejo Nacional, ningún funcionario público puede intervenir porque entonces estaría sesgando este ejercicio que tanto trabajo nos está costando", indicó. Asimismo, Delgado advirtió que, si alguno de los miembros de los Comités Ejecutivos ayuda a alguno de los aspirantes presidenciales, entonces no podrá ser dirigente durante las elecciones del 2024. Además, indicó que en el cuestionario de la encuesta para elegir coordinadora o coordinador de la 4ª transformación, "La pregunta de a quién quieren es la definitiva, esa va a tener un peso por arriba del 50 por ciento y el resto del cuestionario con otras ponderaciones".

[Encuestas de 'corcholatas' de Morena: ¿Cuántas preguntas incluirá? Esto dice Mario Delgado](#)

⁴⁴ Se publicó el Acuerdo del Consejo Nacional de Morena para que de manera imparcial, democrática, unitaria y transparente logre profundizar y dar continuidad a la cuarta transformación de la vida pública de México Etapa, fechas y plazos a tomar en cuenta:

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

El partido estableció exigencias para sus aspirantes como la separación definitiva de sus cargos públicos, la prohibición de utilizar recursos públicos y el deber de abstenerse de involucrar a servidores públicos de todos los órdenes de gobierno.

Aunado a ello, tampoco existe firmeza en el contenido del Acuerdo, porque es notorio que en el desarrollo del proceso se han ido haciendo modificaciones trascendentes que incluso han involucrado, que, tras la presentación del Acuerdo⁴⁵, como lo fue el anuncio del origen de los recursos que cada participante podrá usar para realizar sus actividades de promoción⁴⁶.

En cuarto lugar, también constituye un hecho notorio⁴⁷ que todas las personas que participan de este proceso paralegal han manifestado públicamente su intención de contender por la presidencia de la República a través de la postulación de MORENA⁴⁸.

En quinto lugar, para la correcta apreciación del caso, deben tenerse como hechos notorios los antecedentes antes expuestos respecto a que existe identidad entre quienes han ocupado el cargo de Coordinador o Coordinadora y quienes han sido las candidaturas postuladas por MORENA en procesos electorales para la elección de distintas gubernaturas.

- **Registro de aspirantes.** Del Lunes 12 al Viernes 16 de junio, a más tardar. Cada uno de los invitados, cumpliendo los requisitos y firmando los compromisos establecidos, manifestará su participación ante la Comisión de Elecciones. Deben acompañar sus dos propuestas de empresas encuestadoras.
- **Recorridos de aspirantes.** Del 19 de junio al 27 de agosto. Las y los aspirantes llevarán a cabo recorridos de trabajo por el país para informar sobre los logros de la 4ta transformación y promover la democracia.
- **Levantamiento de la encuesta.** Del 28 de agosto al 3 de septiembre. Se levantará la encuesta por la Comisión de Encuestas y las empresas seleccionadas.
- **Procesamiento de información.** Del 4 al 6 de septiembre. La Comisión de Encuestas procesará la información e integrará el resultado.
- **Resultado.** 6 de septiembre. La Comisión de Encuestas entrega resultados al Consejo Nacional y Comisión de Elecciones. Se informa al presidente del CEN y aliados, Para la presentación de resultados públicamente con los participantes.

https://twitter.com/Fer_CaceresMX/status/1668036473461850122?s=20

⁴⁵ “¿Usted a quién prefiere como presidente?”. Esa es la pregunta que Marcelo Ebrard quiere que se incluya en la encuesta interna de Morena para definir la candidatura presidencial de cara a las elecciones de 2024. Al margen del cuestionario para evaluar los “atributos” de cada *corcholata*, como AMLO se refiere a los aspirantes, el excanciller considera clave que se mida directamente quién es el favorito según las personas encuestadas para evitar controversias y ambigüedades en la carrera por la sucesión.

[Marcelo Ebrard presiona a Morena para definir la metodología de la encuesta rumbo a 2024](#)

⁴⁶ Para las actividades de estos 70 días habrá una bolsa de 20 millones de pesos, es decir, cada uno recibirá cinco millones de pesos que podrán usar en viáticos.

En un acuerdo tomado por unanimidad por el CEN de Morena, fueron designados (Artículo 38, Párrafo Tercero de Los Estatutos), fueron designados como delegados nacionales para la Defensa de la Transformación, Marcelo, Adán, Ricardo Monreal y Claudia. El encargo correrá del 19 jun al 27ago.

<https://www.milenio.com/politica/elecciones/corcholata-s-logran-5-mdp-para-financiar-sueno-2024>

⁴⁷ Un día después de las elecciones para renovar las gubernaturas de Edomex y Coahuila, el presidente, AMLO, se reunió con aspirantes a la candidatura presidencial morenista y gobernadores de su partido, para delinear cómo será el proceso. [Morena viola ley electoral con precampañas adelantadas y simuladas: analistas](#)

⁴⁸ Los aspirantes a la presidencia de México por el partido gobernante (Morena), inician este lunes sus giras políticas rumbo a la definición del candidato del oficialismo para los comicios de 2024.

En la contienda se han enlistado la exjefa de Gobierno de Ciudad de México, Claudia Sheinbaum, el excanciller Marcelo Ebrard, el exsecretario de Gobernación, Adán Augusto López, y el senador con licencia y coordinador de Morena en el Senado, Ricardo Monreal. <https://www.radioformula.com.mx/nacional/2023/6/19/en-sus-marcas-listos-fuera-corcholatas-inician-hoy-giras-rumbo-al-2024-767652.html>



A partir de lo anterior, resulta pertinente retomar lo que establece la LGIPE. Por un lado, que el artículo 226 define a los procesos internos para la selección de candidaturas a cargos de elección popular como el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos, así como las y los aspirantes a dichos cargos con la finalidad de obtener su postulación. Por otro lado, también resulta relevante lo establecido en el artículo 227 de la LGIPE que define como precandidata a la persona que pretende ser postulada por un partido político como candidata a un cargo de elección popular. Siendo que serán considerados como actos de precampaña aquellas reuniones públicas, asambleas, marchas y, en general, aquéllos en que las precandidaturas se dirigen a la militancia, simpatizantes o al electorado en general con el objetivo de obtener su respaldo para ser postuladas.

Conforme a lo anterior, resulta evidente que nos encontramos frente a un proceso diseñado para eludir el cumplimiento de la ley electoral al simular un proceso para ocupar un cargo partidista, cuando en realidad los actos que le dan forma no constan en documento alguno, que el cargo no se encuentra regulado en la normativa interna, que quienes aspiran a ocuparlo han manifestado públicamente su intención ocupar la candidatura de MORENA a la presidencia y que los antecedentes de procesos electorales anteriores confirman que esa es la finalidad del cargo referido⁴⁹.

Estas conductas encuadran en lo que la ley define por proceso interno para la selección de una candidatura, en lo que está establecido que es una precandidatura y las actividades que regula el Acuerdo son coincidentes con lo que la ley determina como actos proselitistas. Sin embargo, todo esto pretende revestirse de legalidad mediante el argumento de que no es lo mismo el Coordinador o Coordinadora que quien ocupará la candidatura a la presidencia por el partido político.

Todas estas circunstancias evidencian la intención de cometer un fraude a la ley al obstaculizar la correcta aplicación de las normas que estructuran el proceso electoral federal. Al grado de que la simulación no sólo se vale de utilizar un cargo partidista inexistente, sino que ha llegado al extremo de que MORENA evite dejar constancia de este proceso para obstaculizar la intervención de las autoridades

⁴⁹ Coordinador de Defensa de la 4T, la figura con la que Morena adelanta precampaña. Ser nombrado como "coordinador de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación" no solo convierte a un morenista en el candidato de facto a un cargo de elección popular, también le permite al aspirante tomar ventaja frente a sus adversarios y rumbo a las elecciones de 2024, avanzar en su posicionamiento con un espacio de hasta 12 meses antes de la jornada electoral. <https://politica.expansion.mx/mexico/2022/07/25/coordinador-de-defensa-de-la-4t-figura-con-la-que-morena-adelanta-actos-de-campana>

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

electorales, por ello toda la revisión de este caso requiere valerse de hechos notorios, porque las conductas desplegadas tienen un claro propósito de escapar a la observancia de la ley.

Así, la mayoría de los integrantes de la Sala Superior decidió evadir el contexto necesario conforme al que debe analizarse el caso y redujo su análisis sólo a verificar si el Acuerdo constituía o no un acto anticipado de precampaña o campaña. Al abstenerse de conocer la cuestión impugnada en su complejidad, la sentencia es incongruente para responder a los agravios planteados por la parte actora.

La obligación de los órganos jurisdiccionales de apreciar los medios de prueba y valorarlos de acuerdo con su experiencia nos obliga a tomar en cuenta de manera necesaria el contexto en el que se dicta el Acuerdo. Una actitud contraria tiene como consecuencia una sentencia que formaliza la simulación que están realizando MORENA y sus aspirantes a ocupar la candidatura presidencial, y niega el contexto notorio en el que se están desarrollando eventos, pintando bardas y colocando espectaculares en todo el territorio del país con el fin de posicionar o de colocar propaganda de las seis personas que tienen la calidad de precandidaturas —aunque no les llamen así—, a pesar de que el partido pretenda negarlo y con ello eludir el cumplimiento de la ley.

Conforme a lo anterior, es que no puedo sino concluir que nos encontramos frente a un fraude a la ley en el que MORENA —utilizando el pretexto de elegir un cargo de dirección interno— generó un proceso de contienda para definir la candidatura presidencial del partido, con plazos para hacer recorridos a nivel nacional, una fase electiva y destinando recursos públicos para ello.

De esta manera se encuentra en curso un proceso adelantado y fraudulento de precampaña, que tendrá impacto en la selección de candidatura. Lo anterior no solo a partir de lectura de los escasos lineamientos expuestos por MORENA para elegir a su, así llamado, Coordinador/Coordinadora, sino a partir del contexto en el que resulta evidente la pretensión de sus aspirantes y que sus conductas han estado destinadas en promocionarse y generar simpatías que puedan apoyarles para obtener una candidatura presidencial.

2. Consecuencias del fraude a la ley respecto de la integridad y legitimidad del proceso electoral



Una vez establecido que el Acuerdo constituye una simulación con la finalidad de cometer un fraude a la ley, resulta pertinente explicar sus consecuencias que atentan de forma grave en contra de los pilares que sostienen a nuestra Democracia.

2.1. Vulneración al sistema electoral en su conjunto

La democracia constitucional, propia del Estado de Derecho, parte del principio de representación popular, pero establece límites infranqueables como son los derechos humanos y las reglas constitucionales en que se fundamenta el proceso electoral y, además, sujeta las cuestiones político-electorales al control jurídico en sede jurisdiccional⁵⁰.

Conforme al principio de certeza, todos los participantes del proceso electoral (ciudadanía, institutos políticos y autoridades) deben conocer con claridad y seguridad las reglas fundamentales que integran el marco legal del procedimiento y deben respetarlas, lo cual se materializa en los actos y hechos que se ejecutan en él y que tienen por objeto que la ciudadanía pueda ejercer su derecho al voto de manera libre, universal, cierta, secreta y directa.

Desde la reforma electoral de 2007, se planteó la preocupación de reducir la duración de las campañas. Después se reguló todo lo relativo a las precampañas para evitar la sobreexposición de la ciudadanía a la propaganda y ofertas políticas y al clima de contienda adelantado. Esto, a efecto de preservar la autenticidad de los comicios.

Para ello, se diseñaron mecanismos de corresponsabilidad de los partidos políticos y las autoridades electorales a efecto de vigilar el respeto a los tiempos de contiendas internas y procesos electivos de cara a la ciudadanía en general. Previendo, además, procesos en los cuales pudieran intervenir financiamientos de fuentes desconocidas o no fiscalizables que rompieran con la equidad en la contienda.

Todo lo anterior sin desconocer los derechos y libertades de quienes de manera legítima aspiran al ejercicio del servicio público, siempre y cuando se respeten los principios democráticos de equidad en la contienda y sin aprovechar en ningún momento el ejercicio de un cargo público para el beneficio personal.

⁵⁰ Acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

Todos estos principios y salvaguardas de ley se han vulnerado sistemáticamente, para eludir su vigencia. Esta situación es particularmente grave porque quienes están cometiendo este fraude a la ley son, por un lado, un partido político y, por otro lado, quienes aspiran a ocupar la presidencia de la República.

Respecto de MORENA, resulta relevante referir a los Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos emitidos por la Comisión de Venecia en 2010⁵¹. En ellos se menciona que los partidos políticos son una plataforma colectiva para la expresión de los derechos fundamentales de asociación y expresión de los individuos y han sido reconocidos por como actores integrales en el proceso democrático.

En cuanto a la elección de dirigencias y candidaturas de partido, los institutos políticos deben actuar con criterios transparentes y claros⁵². Siendo que el cumplimiento de la ley por parte de una entidad de interés público jamás debería ser una cuestión discrecional, porque les es exigible que sus conductas y las de su militancia deben ajustarse en todo momento a los principios del Estado democrático.

Al actuar en contravención a estos principios, los partidos políticos dejan de ser entidades de interés público y se convierten en vehículos para conseguir intereses particulares en contravención al bienestar general. Esta situación tiene consecuencias de especial gravedad para nuestro sistema democrático.

Los partidos políticos no son meras asociaciones de personas ciudadanas interesadas en participar en la configuración y adopción de decisiones públicas conforme un determinado programa político. Los partidos son, ante todo, según define la Constitución en su artículo 41, entidades de interés público y, en cuanto tales, sus ámbitos de actuación se encuentran delimitados a la consecución de las finalidades que la propia Constitución les asigna, centradas, en lo fundamental, a influir políticamente a través de la colocación de sus integrantes en los órganos de representación popular, y en lograr la mediación y servir de cauce de las opiniones e intereses de la ciudadanía en las estructuras dirigidas a recibir la influencia de esta,⁵³ así como también a ejercerlas en los términos

⁵¹ En adelante Lineamientos. Consultable en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-spa)

⁵² Ídem.

⁵³ A ello se refiere el artículo 41 constitucional cuando señala que los partidos políticos tienen como fin la promoción del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, en tanto organizaciones ciudadanas, hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen, y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

prescritos por el texto constitucional, y por mandato de esta, en lo establecido por el legislador secundario.

En efecto, la base I, primer párrafo del precepto constitucional en cita ordena que es la ley a la que corresponde determinar las normas y requisitos para el registro legal de los partidos políticos, las formas específicas de su intervención en los procesos electorales, y también los derechos, las obligaciones y las prerrogativas que les deben corresponder.

Estas bases constitucionales son muy claras en condicionar la actuación de los partidos políticos al mandato de la ley. Los partidos políticos no son, por tanto, organizaciones que definan, sin condicionamiento alguno, la pertinencia e idoneidad de las acciones que emprenden para cumplir con sus tareas de mediación política. Por el contrario, las decisiones o caminos que emprendan deben ser, necesariamente, compatibles con las formas de funcionamiento que la Constitución y la ley exigen como, por ejemplo, la existencia de reglas estatutarias previas, los mandatos de contar con procedimientos democráticos en la definición de dirigencias y candidaturas, así como de promover y garantizar la paridad de género en su organización interna y en la colocación de agentes en los órganos representativos.

2.2. Opacidad en el resultado del proceso paralegal

La consecuencia de este proceso paralegal diseñado para eludir el cumplimiento de la ley producirá que su resultado será todo menos transparente y verificable. Con ello la política y los intereses particulares se imponen frente a la civilidad y pacificación que requiere una democracia constitucional.

Quien ocupe la candidatura de MORENA a la presidencia de la República lo hará en contravención a los derechos de la militancia y del electorado potencial. Su legitimidad en la contienda estará cuestionada y su participación partirá de la evasión de las leyes que el cargo exige defender y hacer valer.

El resultado podrá ser cuestionado y no existen elementos para considerar que la contienda fue auténtica. Todas las conductas que evitan dejar constancia de los actos realizados lo único que provocan es la opacidad de la designación y el rechazo directo a los estándares mínimos para la conformación de un gobierno democrático. Esta incertidumbre no puede convivir con la certeza que se requiere

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

para la elección de quien participara en el proceso para renovar a la persona titular del Ejecutivo federal y en su caso, ocupará su titularidad.

2.3. Obstaculización para la revisión por parte de las autoridades electorales

Es notorio que el Acuerdo no se publicó en los medios oficiales del partido. Incluso, MORENA solicitó una prórroga al INE para remitir constancia de su proceso paralegal y omitió enviar ésta constancia con su informe circunstanciado evitando el control y fiscalización por parte de las autoridades electorales.

Estas conductas frustraron las facultades conferidas por la Constitución y las leyes a las autoridades electorales. La consecuencia de esto es que los actos de promoción y los recursos utilizados no cumplan con los mecanismos diseñados, para que el proceso electoral federal se desarrolle en condiciones de equidad en la contienda y con certeza de que los recursos involucrados no provinieron de entes prohibidos y con respeto a los topes de gasto que aseguran que el poder económico no se imponga a la voluntad ciudadana.

2.4. Vulneración a la integridad democrática

La gravedad del fraude a la ley radica en estas conductas pervierten la necesidad democrática de observancia de las normas sancionadas por la regla de la mayoría tras un proceso de debate parlamentario. Así, la simulación frente a la que nos encontramos es profundamente antidemocrática, ya que implica imponer a la ciudadanía los efectos de acciones que surgen de los intereses particulares y no de la deliberación y decisión colectiva.

La defensa de la democracia requiere la adopción de procedimientos para observar las normas que emergen del proceso democrático. No es desconocido que si quien actúa de manera fraudulenta para eludir el cumplimiento de la ley goza del poder suficiente, entonces esa imposición nos alejará cada vez más de la plena democracia en la que se respeten los derechos y los fundamentos conforme a los cuales se erige el Estado mexicano.

La antijuridicidad se retroalimenta y no sólo vuelve captiva a la ciudadanía, sino que atrapa a los actores políticos en estructuras de interacción, en las que las actitudes contrarias a la vida democrática son replicadas como norma, en vez de observar las leyes que buscan garantizar que la ocupación del poder político y de gobierno sean el resultado de la participación ciudadana real.



V. Corolario

Por último, me resulta importante destacar que estoy consciente de que la reforma que introdujo la regulación de las precampañas como parte de la etapa de preparación de la elección, versa de 2007, por lo que han pasado más quince años desde la incorporación de esa regulación.

En ese sentido, sabemos que el Derecho es dinámico y que los parámetros constitucionales y legales cambian a partir de los contextos que se van presentando por las sociedades. Sin embargo, la reforma de esos parámetros es facultad exclusiva del poder reformador de la Constitución eso lleva a que el constituyente permanente y de las personas legisladoras, quienes tienen la encomienda de generar un ordenamiento jurídico que sea coincidente con la realidad y necesidades sociales.

En ese contexto, es que no comparto que los hechos de facto y la manera de conducirse de los partidos y de los y las actoras políticas nos lleven a realizar interpretaciones evolutivas o nuevas interpretaciones que tienen como finalidad generar un sistema paralegal que no resulta acorde a la finalidad que tiene una interpretación evolutiva que es la de maximizar el ejercicio de un derecho, pero sin que eso se traduzca en un fraude a la ley. Por ello es por lo que no comparto que los hechos y la manera de conducirse de los partidos y de los y las actoras políticas nos lleven a realizar interpretaciones evolutivas para encuadrar sus conductas a algo que se parezca a la legalidad.

Este Tribunal Electoral, como intérprete de la Constitución y de la ley, debe trazarse como objetivo en su actividad de impartición de justicia la realización de los mandatos normativos que resultan aplicables, sin pretender con ello incurrir en una juridificación excesiva e innecesaria de la vida partidista, pero tampoco sin renunciar al cumplimiento cabal y puntal de la ley, el cual es inexcusable.

En este sentido, cobra relevancia un aspecto que no puede dejar de tomarse en consideración cuando lo que se cuestiona es la eficacia de las disposiciones constitucionales y legales: su fuerza normativa, como advierte Hesse, no es algo que pueda darse por asegurado, sino simplemente encomendado,⁵⁴ y que corresponde a las instancias del Estado, primordialmente a los órganos de impartición de justicia, así como también a las y los ciudadanos, hacerla efectiva,

⁵⁴ Hesse, Konrad y Stolleis, Michael. *Los partidos políticos en la Constitución alemana: norma y realidad*, ed. y trad. de Ignacio Gutiérrez Gutiérrez, Madrid, Centro de Estudios de Partidos UNED, Marcial Pons, 2022, p. 41.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

porque de lo contrario entraríamos en un terreno en el que se impone la simple facticidad.

Por las razones expuestas, emito el presente voto particular.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.



VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL RECURSO SUP-REP-180/2023 (MEDIDAS CAUTELARES SOBRE EL PROCESO ELECTIVO DE LA COORDINACIÓN DE LA DEFENSA DE LA TRANSFORMACIÓN DE MORENA)

Mediante este voto particular,⁵⁵ detallo los motivos por los que no comparto la decisión de confirmar las medidas cautelares emitidas por la Comisión de Quejas del INE en relación con el proceso para elegir a la Coordinación de la Defensa de la Transformación de Morena (Acuerdo **ACQyD-INE-104/2023**).

En la resolución aprobada por la mayoría de las magistraturas de la Sala Superior, se consideró que las medidas emitidas por la Comisión de Quejas sí resultan suficientes, pues, de manera preliminar, no se advierte que el proceso electivo de la Coordinación implique algún riesgo al proceso electoral federal 2023-2024 que exija su suspensión. Además, se estima que la parte actora parte de una premisa inexacta, pues no se trata de un proceso para elegir a una precandidatura o candidatura, sino de una determinación partidista meramente autoorganizativa.

Motivos de disenso

Voté en contra de la sentencia, porque, a mi juicio, se debió **revocar** el acuerdo impugnado en cuanto a las medidas cautelares emitidas en tutela preventiva, ya que, aunque está justificada su emisión por una posible vulneración a la equidad del proceso electoral federal 2023-2024 con motivo del proceso para elegir a la Coordinación de Defensa de la Transformación de Morena, las medidas que se requieren son de carácter general y, por ende, debieron emitirse por el **Consejo General del INE** con base en ciertos parámetros.

En primer lugar, considero que el proceso denunciado, desde una perspectiva preliminar, encuentra sustento en el derecho de autoorganización del partido, así como el de participación política de su militancia y simpatizantes, por lo tanto, no es viable suspenderlo. No obstante, al analizar su naturaleza y finalidad, se advierte que **se trata de un mecanismo inédito que forma parte de la estrategia del partido para definir su participación en la elección para la Presidencia de la República** mediante la selección de quien podría contender como precandidatura o candidatura a ese cargo. **Mecanismo que puede**

⁵⁵ Emitido con fundamento en los artículos 167, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

vulnerar la equidad de la contienda dada la falta de disposiciones que lo regulen. Por lo tanto, está justificada la emisión de medidas cautelares de tutela preventiva.

Ahora bien, dadas las características y magnitud del proceso denunciado, así como la relevancia de la elección en la cual podría tener impacto, **las medidas que se requieren son de carácter general, por lo que las debió emitir el Consejo General del INE**, en lugar de la Comisión de Quejas y Denuncias.

En consecuencia, considero que se debió **revocar** el acuerdo impugnado y **ordenar** al Consejo General del INE que emita, como medidas cautelares, **Lineamientos que, de manera preventiva, regulen y fiscalicen el proceso partidista denunciado, y aquellos que tengan una finalidad similar, a fin de evitar una vulneración a la equidad del proceso electoral federal 2023-2024.**

Además, estimo que **esta Sala Superior debió establecer ciertos parámetros a seguir en los Lineamientos** con el fin de garantizar el principio de equidad de forma adecuada y completa, así como para dar certeza sobre las conductas que están permitidas y las que están prohibidas en los procesos de posicionamiento político similares al de Morena, y la manera en que se deben de fiscalizar los recursos utilizados en ellos.

En particular, considero importante resaltar las siguientes reglas preventivas que, a mi juicio, debieron aplicarse:

1. Las prerrogativas de radio y televisión de los partidos políticos no deben utilizarse para difundir o posicionar los procesos partidistas como el denunciado ni a las personas que participan en ellos. Además, son aplicables las prohibiciones de contratar tiempos en radio y televisión para tal efecto.
2. No está permitido el uso de recursos públicos para estos procesos. En consecuencia, está prohibida la intervención de personas servidoras públicas en cualquier medida que pudiera implicar una vulneración a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, incluyendo la capitalización de su nombre, imagen o cualquier forma análoga de representación.
3. Se debió implementar una fiscalización *ad hoc* o especializada para vigilar el origen y destino de los recursos utilizados en este tipo de procesos. Dada su naturaleza y finalidad, la fiscalización debió seguir las mismas reglas que la que se utiliza para la etapa de precampaña, de modo que se contabilizaran todas las actividades y propaganda que beneficie o posicione a las personas

participantes.

- 4. Los gastos contabilizados deberían sumarse para efecto del tope de precampaña en caso de que las personas participantes en este tipo de procesos sean formalmente inscritas como precandidatas una vez que inicie formalmente el proceso electoral 2023-2024.

En ese sentido, considero que se debió declarar la procedencia de las medidas cautelares, pero revocar el acuerdo impugnado y ordenar al Consejo General del INE que, en **5 días naturales**, emitiera:

- a. El acuerdo por el que se determina el tope máximo de gastos de precampaña para la elección de la Presidencia de la República en el proceso electoral federal 2023-2024, y
- b. Los **Lineamientos generales para regular y fiscalizar**, de manera preventiva, los procesos y/o actividades cuya posible finalidad sea establecer una estrategia, posicionar y/o definir a las personas aspirantes a alguna precandidatura en el proceso electoral 2023-2024, atendiendo a los parámetros antes descritos.

Estructura de análisis

1. Está justificada la emisión de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva;	Error!
Marcador no definido.	
1.1. Naturaleza y finalidad del procedimiento interno para la titularidad de la “Coordinación de Defensa de la Transformación”	96
1.2. La organización del procedimiento interno tiene respaldo en principios constitucionales	124
1.3. Debido a la posibilidad de que las conductas desplegadas en el marco del procedimiento denunciado vulneren el principio de equidad en la contienda, es necesaria la adopción de lineamientos generales para salvaguardarlo	139
2. Para salvaguardar la equidad, se requiere la adopción de medidas preventivas de carácter general, por lo que la Comisión de Quejas no era competente para emitir las, sino el Consejo General del INE.	142
2.1. Estudio oficioso de la competencia como presupuesto procesal	146
3. La Sala Superior debió establecer parámetros para que los Lineamientos que emitiera el Consejo General del INE tutelaran adecuadamente la equidad del proceso electoral federal 2023-2024, de forma preventiva	151
3.1. La equidad como principio del sistema democrático y como garantía institucional de los derechos político-electorales.	152
3.2. Bases generales para los Lineamientos que debió emitir el Consejo General del INE	160
4. Conclusiones	172

Desarrollo de consideraciones en las que sostengo mi disenso

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

1. Está justificada la emisión de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva

En primer lugar, estimo que es **correcto** que la Comisión de Quejas y Denuncias del INE haya desestimado la solicitud de suspender el procedimiento interno para elegir a la “Coordinación de Defensa de la Transformación” o “Coordinación Nacional de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación”, ya que, desde una perspectiva preliminar, este se desarrolla con base en el derecho de autoorganización del partido, así como el de participación política de su militancia y simpatizantes. No obstante, también coincido con la Comisión en cuanto a que, **por la naturaleza y finalidades del proceso, sí resulta necesario emitir medidas preventivas para evitar una posible vulneración a la equidad de la contienda.**

Por una parte, a partir del análisis en sede cautelar, considero que el objetivo del proceso es preparar la estrategia para la participación en la elección para la Presidencia de la República, mediante la selección del perfil que encabezará el movimiento político o, en su caso, de los perfiles que podrían contender en la etapa de precampañas. Esto, pues el contexto y las características del proceso permiten presumir que el perfil o perfiles que sean seleccionados serán registrados como precandidaturas para dicho cargo de elección popular.

Ahora bien, desde una perspectiva preliminar, puede considerarse que no se está ante la realización anticipada de la etapa de precampaña, porque el procedimiento denunciado tiene un objetivo diverso. Además, en su desarrollo no se pueden realizar actos o emitir expresiones que se orienten a solicitar el respaldo para obtener la candidatura para un cargo de elección popular.⁵⁶

En ese sentido, la decisión de los partidos políticos de preparar su estrategia con miras a un proceso electoral encuentra sustento en su derecho de autodeterminación y en el derecho de participación política de la militancia y de la ciudadanía en general. En atención a la importancia del cargo en cuestión (la titularidad del Poder Ejecutivo Federal), es razonable que los partidos políticos valoren la competitividad de quienes pretenden contender en los próximos comicios, incluso antes del inicio formal de dicho proceso electoral.

Cabe reconocer que en la normativa electoral únicamente se regulan las

⁵⁶ En términos de la definición de los “actos de precampaña electoral” que se contempla en el párrafo 2 del artículo 227 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.



precampañas como la etapa de la elección para que los partidos políticos organicen los procesos internos para la selección de sus candidaturas a cargos de elección popular. Sin embargo, no se contempla una prohibición expresa de organizar un procedimiento interno con un carácter diverso, siempre que se cumpla con la condición de que no se realicen actos anticipados de proselitismo electoral; es decir, los actos que son propios de las etapas de precampaña y de campaña.

Si bien el párrafo 3 del artículo 226 de la LGIPE establece que las precandidaturas a cargos de elección popular que participen en los procesos de selección interna convocados por cada partido político no podrán realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas; considero necesario partir de una interpretación sistemática y funcional de esa disposición, lo cual lleva a entender que es viable que se realicen actos de proselitismo político que no se traduzcan en un llamado anticipado al voto, sea mediante manifestaciones expresas o equivalentes funcionales.

De esta manera, comparto la determinación adoptada por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE relativa a que no es viable suspender el procedimiento interno a través del dictado de medidas cautelares, ya que tiene sustento en el derecho de autodeterminación de los partidos políticos y el derecho de participación política de la militancia y simpatizantes.

Ello, con independencia de que durante el proceso interno se pueden actualizar infracciones en materia electoral a partir de las conductas específicas que realicen las personas participantes, los cuales se tendrán que conocer a través de los procedimientos sancionadores correspondientes.

Por otra parte, aunque el proceso denunciado sí tiene –en principio– una justificación en el ejercicio de los derechos señalados, lo cierto es que sí existe un riesgo de que las conductas desplegadas en el marco de su desarrollo afecten la equidad en la contienda, ya sea porque se realicen actos anticipados de precampaña o campaña; que haya un gasto excesivo de recursos o que provengan de fuentes ilícitas; un uso indebido de recursos públicos; de entre otras.

Por estas razones, para lograr una adecuada armonización entre, por un lado,

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

los derechos de autodeterminación de los partidos políticos y de participación política de la ciudadanía y, por el otro, el principio institucional de equidad en la contienda, **sí se justifica el dictado de medidas cautelares, no para suspender el procedimiento en su totalidad; sino en el sentido de que se dicten lineamientos generales para su regulación, de forma preventiva.**

En los siguientes párrafos se desarrollan las razones que sustentan estas conclusiones.

1.1. Naturaleza y finalidad del procedimiento interno para la titularidad de la “Coordinación de Defensa de la Transformación”

Desde un punto de vista formal, el procedimiento interno bajo análisis tiene por objetivo determinar a la persona que será electa para encabezar la “Coordinación de Defensa de la Transformación”. Esta Sala Superior ha reconocido la validez de que el partido político Morena realice un procedimiento a través del cual se designe a una persona como coordinadora de los “Comités de Defensa de la Cuarta Transformación”, considerando que esa designación –por sí misma– no se traduce en una ventaja indebida o en una designación anticipada en un proceso electivo interno, puesto que se debe acreditar la realización de actos específicos que impliquen un posicionamiento indebido.⁵⁷

No obstante, desde una perspectiva material, se debe reconocer que el contexto que rodea el caso concreto permite inferir que la persona que sea seleccionada en el procedimiento interno en cuestión será la aspirante de un movimiento político (encabezado por Morena y apoyado por otros partidos aliados) para la renovación de la Presidencia de la República. También puede darse el caso de que, atendiendo a los resultados seguidos por el método de encuesta, se determinen los perfiles que se registrarán para contender en el proceso de selección interna que formalmente se realice en la etapa de precampañas.

En ese sentido, hay suficientes elementos para considerar que la finalidad del procedimiento interno es valorar la competitividad de diversos perfiles para determinar quién encabezará el movimiento político y, como consecuencia, se puede inferir razonablemente que esa persona será registrada para contender por el mencionado cargo de elección popular.

⁵⁷ Véase la sentencia SUP-JDC-425/2022, párrs. 118 y 119.

No sería admisible que esta autoridad jurisdiccional atendiera únicamente a una perspectiva formal y validara la realización del procedimiento interno bajo el único razonamiento de que tiene por objetivo la designación de un cargo o función partidista (la “Coordinación de Defensa de la Transformación”), porque con ello se correría el riesgo de convalidar una contravención a los principios constitucionales que rigen la materia electoral y al régimen legal que delinea el sistema electoral mexicano.

En ese sentido, a continuación, se desarrollan las razones que permiten inferir que el procedimiento interno bajo estudio está orientado a preparar la estrategia para la participación en la elección para la Presidencia de la República, mediante la selección del perfil que encabezará el movimiento político o de las personas que contendrán formalmente una vez que inicie el proceso electoral. Estas razones encuentran su respaldo en los elementos existentes en los expedientes y en los hechos notorios advertidos por esta Sala Superior.

a) La “Coordinación de Defensa de la Transformación” o la “Coordinación Nacional de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación” no es un cargo partidista previsto en el Estatuto de Morena

El derecho de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos implica –de entre otras dimensiones– el establecimiento de su organización interna a través de la normativa que adopten para ese fin.⁵⁸ De conformidad con el Estatuto de Morena, se advierte que el cargo de coordinador o coordinadora de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación no está previsto en la normativa partidista

El artículo 14º del Estatuto prevé que las bases de la estructura de Morena serán los Comités de Defensa de la Transformación en cada barrio, colonia, comunidad, pueblo, municipio o alcaldía, y en las comunidades de la ciudadanía mexicana con residencia en el extranjero.

Dichos Comités tienen la obligación de apoyar en la afiliación de nuevos Protagonistas del Cambio Verdadero (militantes); de integrar las Asambleas Municipales o de Mexicanas y Mexicanos en el Extranjero; y de realizar tareas específicas, tales como la organización electoral y defensa del voto, difusión,

⁵⁸ Con base en los artículos 23, párrafo 1, inciso c), 34, párrafos 1 y 2, inciso a), 39, párrafo 1, inciso d), y 43 de la Ley de Partidos, se reconoce la libertad de los partidos políticos para emitir las normas estatutarias que prevean y regulen su estructura orgánica.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

formación política, vinculación y promoción de causas y movimientos populares y sociales o labores culturales, de salud y deportivas.

Más adelante, en el artículo 14° Bis del Estatuto, se establece la estructura del partido, cuyas funciones y organización se especifican a lo largo de la normativa interna. Enseguida, se precisan los órganos que integran al instituto político:

Estructura	Órganos
Órgano consultivo	Comités de Defensa de la Transformación
Órganos deliberativos	- Asambleas Municipales - Asambleas de Mexicanas y Mexicanos en el Exterior
Órganos de conducción	- Consejos Estatales - Consejo Nacional
Órganos de dirección política	- Coordinaciones distritales - Congresos Distritales - Congresos Municipales - Congreso Nacional
Órganos de dirección ejecutiva	- Comités Ejecutivos Municipales - Comités Ejecutivos Estatales - Comité Ejecutivo Nacional
Órganos electorales	- Asamblea Municipal Electoral - Asamblea Distrital Electoral - Asamblea Estatal Electoral - Asamblea Nacional Electoral - Comisión Nacional de Elecciones
Órganos consultivos	- Consejo Consultivo Nacional - Comisiones Estatales de Ética Partidaria
Órgano jurisdiccional	Comisión Nacional de Honestidad y Justicia
Órgano de formación y capacitación	Instituto Nacional de Formación Política

Como se observa, en la estructura partidista no figura la Coordinación de los Comités de la Defensa de la Cuarta Transformación. Si bien derivado de la última reforma estatutaria de Morena realizada en septiembre del año dos mil veintidós, se incorporó la existencia de los Comités de Defensa de la Transformación para sustituir a los Comités de las y los Protagonistas del Cambio Verdadero,⁵⁹ lo cierto es que de su regulación no se advierte –en principio– la existencia de una Coordinación Nacional para la supervisión y organización de sus funciones.

Conforme al artículo 15° del Estatuto, las secretarías de organización de los Comités Ejecutivos Nacional y estatales tienen a su cargo –respectivamente– la incorporación de militantes a un Comité, así como la conformación y registro de

⁵⁹ Respecto a la existencia de los Comités de las y los Protagonistas del Cambio Verdadero, véanse, fundamentalmente, los artículos 14 y 14 Bis de los Estatutos modificados de Morena que fueron objeto de revisión por parte del Consejo General del INE en el procedimiento que terminó con la Resolución INE/CG1481/2018. La resolución respectiva fue publicada el 27 de diciembre de 2018 en el Diario Oficial de la Federación y revisada por esta Sala Superior en el Juicio SUP-JDC-6/2019.



dichos órganos partidistas. Además, conforme a dicha disposición estatutaria, cada Comité guía sus actividades conforme al plan de acción que el CEN determine en su ámbito territorial. Asimismo, se precisa que los Comités para la Defensa de la Transformación deben informar y coordinar sus actividades con las asambleas municipales y las secretarías a nivel estatal o nacional que correspondan.⁶⁰

De ese modo, conforme al Estatuto, se advierte que la organización, coordinación y supervisión del funcionamiento de los comités corresponde a otros órganos del partido, tales como las asambleas municipales, el CEN y los comités ejecutivos estatales, por sí o a través de sus secretarías.

Así, no se advierte la existencia ni intervención de alguna Coordinación Nacional para la operación de los Comités, ni se prevé un procedimiento para su designación con la participación de la Comisión Nacional de Elecciones de Morena, quien –conforme al artículo 46º del Estatuto– tiene la facultad sustancial de organizar los procesos de designación de los cargos partidistas correspondientes a los órganos de conducción, dirección y ejecución, así como de las precandidaturas y candidaturas a competir por un cargo de elección popular.

Ahora, tal y como se expone más adelante, no es la primera vez que Morena utiliza la figura de la Coordinación, lo cual ha sido referido en diversas series impugnativas de las que ha conocido esta Sala Superior.⁶¹ En ellas, la Comisión de Justicia del partido político consideró, de entre otras cuestiones, que la Coordinación tiene una naturaleza organizativa que atiende a la estrategia política relacionada con la conformación de Comités de Defensa de la Cuarta Transformación.

⁶⁰ Al efecto, también véase el artículo 17º del Estatuto de Morena.

⁶¹ Véanse los expedientes de los Juicios SUP-JDC-50/2022, SUP-JDC-91/2022 y SUP-JDC-141/2022 correspondientes a la selección de una persona aspirante a la gubernatura de Oaxaca; así como SUP-JDC-104/2022, SUP-JDC-125/2022 y SUP-JDC-434/2022 correspondientes a la selección de una persona aspirante a la gubernatura de Tamaulipas. Dichas constancias se invocan como hechos notorios, al ser parte de diversas series impugnativas conocidas por esta Sala Superior. Al efecto, consúltense las Jurisprudencias P./J. 16/2018 (10a.) de rubro HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE), Pleno de la SCJN, 10ª Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, página 10; y XIX.1o.P.T. J/4 de rubro HECHOS NOTORIOS. LOS MAGISTRADOS INTEGRANTES DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO PUEDEN INVOCAR CON ESE CARÁCTER LAS EJECUTORIAS QUE EMITIERON Y LOS DIFERENTES DATOS E INFORMACIÓN CONTENIDOS EN DICHAS RESOLUCIONES Y EN LOS ASUNTOS QUE SE SIGAN ANTE LOS PROPIOS ÓRGANOS, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, Agosto de 2010, página 2023; así como la Tesis Relevante P. IX/2004 de rubro HECHOS NOTORIOS. LOS MINISTROS PUEDEN INVOCAR COMO TALES, LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS TANTO DEL PLENO COMO DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Pleno de la SCJN, 9ª Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, Abril de 2004, página 259.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

Sin embargo, la Coordinación no es un cargo que esté o haya estado previsto – en algún momento– en el Estatuto de Morena, ni siquiera con la incorporación formal de los Comités de Defensa de la Transformación a través de la última modificación a la normativa realizada en septiembre de dos mil veintidós.

Al respecto, cabe señalar que el artículo 39, párrafo 1, inciso d), de la Ley de Partidos prevé que en los estatutos debe establecerse la distribución orgánica de los partidos políticos, siendo que –en el caso de Morena– no se contempla una “Coordinación de Defensa de la Transformación” o una “Coordinación de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación”, por lo cual no se trata de un cargo ordinario en la estructura del partido político.

Lo expuesto lleva a concluir que la “Coordinación de Defensa de la Transformación” es un cargo *sui géneris* que la dirigencia de Morena está creando, por lo que la finalidad y atribuciones de ese cargo no están previstas en el Estatuto de Morena, lo cual permite inferir que dicha figura puede tener un objeto más amplio (de encabezar el movimiento político) e incluso de carácter electoral (la definición del perfil o perfiles que contendrán por la postulación a un cargo de elección popular).

En ese sentido, es necesario valorar el contexto que rodea el caso concreto y las particularidades del procedimiento interno bajo análisis, para estar en aptitud de determinar cuál es su finalidad, más allá de la formalidad de definir la titularidad de la Coordinación.

b) La designación de las coordinaciones estatales de los “Comités de Defensa de la Cuarta Transformación” se ha traducido en la selección de las precandidaturas y candidaturas a las gubernaturas de diversas entidades federativas

En segundo término, se advierte una relación de correspondencia entre la selección de cargos partidistas y la designación de las personas aspirantes a la gubernatura de distintas entidades federativas por parte de Morena, a partir de la observación de distintos hechos notorios.⁶²

Se ha considerado como hecho notorio, cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todas o casi todas las personas integrantes de un círculo

⁶² En términos del artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios

social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión.⁶³ Adicionalmente, se ha considerado que las personas juzgadoras pueden invocar, como hechos notorios, la información contenida en los expedientes y en las resoluciones que han emitido.⁶⁴ Lo anterior, siempre que se atienda a un principio de razonabilidad y se limite a circunstancias fácticas de conocimiento accesible, indubitable y sobre lo cual no se advierta discusión.⁶⁵

En el caso, se pueden valorar dos elementos para concluir que la designación de las Coordinaciones se ha traducido en la selección de las precandidaturas y candidaturas de Morena a las gubernaturas de distintas entidades federativas:

- i) Constancias de diversos juicios que han sido sustanciados y resueltos por la Sala Superior, y
- ii) Información expuesta en la página oficial de Morena, así como aquella contenida en los acuerdos de los institutos electorales Nacional y locales, bajo el entendido de que se trata de información de acceso público.

A partir de la relación de la información encontrada, se puede concluir válidamente que Morena ha utilizado, por lo menos, dos figuras partidistas de cara a la participación del partido en los procesos electorales para la renovación de diversas gubernaturas –Promotores de la Soberanía Nacional y Coordinaciones de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación–, las cuales se han traducido en la selección de las personas contendientes en las elecciones respectivas.

⁶³ Jurisprudencia P./J. 74/2006 de rubro HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO, Pleno de la SCJN, 9ª Época, **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**, Tomo XXIII, junio de 2006, página 963

⁶⁴ Véanse las Jurisprudencias P./J. 16/2018 (10a.) de rubro HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE), Pleno de la SCJN, 10ª Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, página 10; y XIX.1o.P.T. J/4 de rubro HECHOS NOTORIOS. LOS MAGISTRADOS INTEGRANTES DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO PUEDEN INVOCAR CON ESE CARÁCTER LAS EJECUTORIAS QUE EMITIERON Y LOS DIFERENTES DATOS E INFORMACIÓN CONTENIDOS EN DICHAS RESOLUCIONES Y EN LOS ASUNTOS QUE SE SIGAN ANTE LOS PROPIOS ÓRGANOS, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, Agosto de 2010, página 2023; así como la Tesis Relevante P. IX/2004 de rubro HECHOS NOTORIOS. LOS MINISTROS PUEDEN INVOCAR COMO TALES, LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS TANTO DEL PLENO COMO DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Pleno de la SCJN, 9ª Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, Abril de 2004, página 259.

⁶⁵ Véase como criterio orientador la Jurisprudencia I.9o.P. J/13 K (11a.) de rubro HECHOS NOTORIOS. LA FACULTAD DEL JUZGADOR DE AMPARO PARA INVOCARLOS DEBE REGIRSE POR EL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD Y LIMITARSE A CIRCUNSTANCIAS FÁCTICAS DE CONOCIMIENTO ACCESIBLE, INDUBITABLE Y SOBRE EL CUAL NO SE ADVIERTA DISCUSIÓN, Tribunales Colegiados de Circuito, Undécima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 21, enero de 2023, Tomo VI, página 6207

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

I) Personas Promotoras de la Soberanía Nacional

Durante los procesos electorales de 2015-2016 y 2016-2017, Morena designó a tres personas como Promotoras de la Soberanía Nacional antes o durante los procesos de renovación de las gubernaturas de Zacatecas, Coahuila de Zaragoza y del Estado de México. Las personas promotoras –posteriormente– fueron seleccionadas por el partido como candidatas a las gubernaturas respectivas.

Persona	Designación como Promotor(a)	Inicio del proceso electoral	Registro de la precandidatura o candidatura
David Monreal Ávila en Zacatecas (PEL 2015-2016)	Septiembre de 2015 ⁶⁶	7 de septiembre de 2015 ⁶⁷ Además, el periodo de precampaña transcurrió del 2 de enero al 10 de febrero de 2016.	El 25 de enero, de 2016, MORENA lo designó como precandidato único. ⁶⁸ Por su parte, el 2 de abril de 2016, se determinó la procedencia del registro de la candidatura. ⁶⁹
Delfina Gómez Álvarez en el Estado de México (PEL 2016-2017)	10 de julio de 2016 ⁷⁰	7 de septiembre de 2016 ⁷¹	El 2 de abril de 2017 se declaró la procedencia del registro de la candidatura. ⁷²
Santana Armando Guadiana Tijerina en Coahuila (PEL 2016-2017)	31 de julio de 2016 ⁷³	1 de noviembre de 2016 ⁷⁴	El 1 de abril de 2017 se declaró la procedencia del registro de la candidatura. ⁷⁵

En el primer caso, se advierte que David Monreal Ávila fue Promotor de la Soberanía Nacional durante el inicio del proceso electoral local 2015-2016, en el cual se eligió a la gubernatura de Zacatecas. El ejercicio de dicho cargo partidista operó desde antes del inicio de las precampañas y, en su momento, la persona

⁶⁶ Véase la Resolución RIJEZ-PES-001/2016 del Tribunal Electoral de Zacatecas, la cual fue objeto de revisión en los Juicios SUP-JRC-182/2016 y acumulados. En dicho expediente, consta la denuncia de la celebración de actos de David Monreal Ávila como Promotor de la Soberanía Nacional.

⁶⁷ Véase el calendario del proceso electoral ordinario 2015-2016 aprobado por el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas; disponible en: https://ieez.org.mx/MJ/acuerdos/sesiones/07082015_2/acuerdos/ACGIEEZ026VI2015_anexos/ANEXO1.pd?1687891287.

⁶⁸ Véase la determinación de la Comisión Nacional de Elecciones de Morena en: <https://morena.si/wp-content/uploads/2021/10/DICTAMEN-APROBACION-DE-REGISTROS-GOBERNADOR-A.pdf>.

⁶⁹ Véase la Resolución RCG-IEEZ-029/VI/2016; disponible en: https://ieez.org.mx/MJ/acuerdos/sesiones/02042016_7/acuerdos/RCGIEEZ029VI2016.pd?1687896457.

⁷⁰ Su designación como Promotora de la Soberanía Nacional puede advertirse en los Juicios SUP-JRC-194/2017 y acumulados.

⁷¹ Véase el Acuerdo IEEM/CG/77/2016 del Instituto Electoral del Estado de México, disponible en: https://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2016/a077_16.pdf. Asimismo, véase la versión taquigráfica de la sesión solemne del 7 de septiembre de 2016 por el cual dio inicio el proceso electoral en cuestión; disponible en: https://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2016/ves/Ve28_1_070916.pdf

⁷² Véase el Acuerdo IEEM/C/69/2017 del Instituto Electoral del Estado de México, disponible en: https://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2017/acu_17/a069_17.pdf.

⁷³ Su designación como Promotor de la Soberanía Nacional puede advertirse en el Juicio SUP-JE-37/2017.

⁷⁴ Véase el calendario del proceso electoral ordinario 2016-2017 aprobado por el Instituto Electoral de Coahuila; disponible en: <https://www.iec.org.mx/v1/index.php/procesos/proceso-electoral-2016-2017>.

⁷⁵ Véase el Acuerdo IEC/CG/112/2017 del Instituto Electoral de Coahuila, disponible en: https://www.iec.org.mx/v1/archivos/acuerdos/2017/112.-%20IEC_CG_112_2017_%20Acuerdo%20aprovacion%20del%20registro%20Candidato%20a%20Gobernador%20del%20C.%20Santana%20Armando%20Guadiana%20Tijerina.pdf.



en cuestión fue elegida precandidata única y candidata a la gubernatura.

Por otro lado, en los casos de los procesos electorales locales 2016-2017 en el Estado de México y Coahuila de Zaragoza, Delfina Gómez Álvarez y Santana Armando Guadiana Tijerina fueron personas designadas por el partido como Promotoras de la Soberanía Nacional pocos meses antes de que iniciaran los procesos respectivos. Consecuentemente, fueron designadas como candidatas a las gubernaturas de sus correspondientes estados.

De ese modo, se advierte que la designación de una persona como Promotora de la Soberanía Nacional guardó una correspondencia con la selección de las candidaturas que compitieron por la gubernatura de las entidades federativas referidas.

II) Coordinaciones de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación

Más adelante, en los procesos electorales locales 2020-2021, Morena utilizó una figura partidista distinta, designando a diversas personas como Coordinadoras de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación, quienes, posteriormente, fueron elegidas candidatas a las gubernaturas de Guerrero, Michoacán y Zacatecas, respectivamente.

⁷⁶ Véase el calendario del proceso electoral ordinario 2020-2021 aprobado por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Guerrero; disponible en: https://iepcgro.mx/proceso2021/repositorio/calendario_proceso_electoral_2020-2021.pdf.

⁷⁷ Véase el comunicado expuesto en la página oficial de Morena: <https://morena.org/conferencia-de-prensa-que-encabezo-mario-delgado-presidente-nacional-de-movimiento-regeneracion-nacional-morena-en-las-instalaciones-del-cen-de-morena-9/>. Asimismo, véanse las resoluciones del Juicio SUP-JDC-416/2021 y acumulados, así como del Recurso SUP-RAP-108/2021 y acumulados, en los cuales, se analizó la imposición de la sanción de pérdida del registro de J. Félix Salgado Macedonio como candidato a la gubernatura por la omisión de presentar su informe de precampaña.

⁷⁸ Véase el Acuerdo 067/SE/04-03-2021 del Instituto Electoral de Participación Ciudadana de Guerrero; disponible en: <https://iepcgro.mx/principal/uploads/gaceta/2021/6ext/acuerdo067.pdf>.

⁷⁹ Véase el calendario del proceso electoral ordinario 2020-2021 aprobado por el Instituto Electoral de Michoacán; disponible en: <http://www.iem.org.mx/index.php/procesos-electorales/proceso-electoral-ordinario-2020-2021/calendario-electoral-2020-2021>.

⁸⁰ Véase el comunicado expuesto en la página oficial de Morena: <https://morena.org/conferencia-de-prensa-que-encabezo-mario-delgado-presidente-nacional-de-movimiento-regeneracion-nacional-morena-en-las-instalaciones-del-cen-de-morena-9/>. Asimismo, véanse las resoluciones del Recurso SUP-RAP-74/2021 y acumulado, así como del Juicio SUP-JDC-623/2021 y acumulados, en los cuales, se analizó la imposición de la sanción de pérdida del registro de Raúl Morón Orozco como candidato a la gubernatura por la omisión de presentar su informe de precampaña.

⁸¹ Véase el Acuerdo IEM-CG-121/2021 emitido por el Instituto Electoral de Michoacán; disponible en: <http://www.iem.org.mx/index.php/archivo-documental/category/1993-acuerdos-de-consejo-general-2021?download=26154:iem-cg-121-2021-acuerdo-cg-que-niega-el-registro-del-ciudadano-raul-moron-orozco-y-da-5-dias-para-su-sustitucion-coalicion-juntos-haremos-historia-en-michocacan-03-04-2021>.

⁸² Véase el calendario del proceso electoral ordinario 2020-2021 aprobado por el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas; disponible en: https://ieez.org.mx/MJ/acuerdos/sesiones/30092020_2/acuerdos/ACGIEEZ032VII2020_anexos/ANEXO1.pdf?1687958255.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

Persona	Precampaña	Designación como Coordinador	Registro de la candidatura
J. Félix Salgado Macedonio en Guerrero	10 de noviembre de 2020 al 8 de enero de 2021 ⁷⁶	30 de diciembre de 2020 ⁷⁷	4 de marzo de 2021 ⁷⁸
Raúl Morón Orozco en Michoacán	23 de diciembre de 2020 al 31 de enero de 2021 ⁷⁹	30 de diciembre de 2020 ⁸⁰	21 de marzo de 2021 ⁸¹
David Monreal Ávila en Zacatecas	23 de diciembre de 2020 al 31 de enero de 2021 ⁸²	19 de diciembre de 2020 ⁸³	2 de abril de 2021 ⁸⁴

Como puede observarse, en el caso de Guerrero y Michoacán, las Coordinaciones fueron designadas durante el periodo de precampañas y, si bien Morena señaló –en diversas impugnaciones⁸⁵– que no hubo una etapa interna ni realizó actos proselitistas en ese sentido, lo cierto es que esta Sala Superior reconoció el carácter de J. Félix Salgado Macedonio y Raúl Morón Orozco como precandidatos.

De cualquier manera, lo relevante para el caso es que los Coordinadores fueron posteriormente elegidos como candidatos a las gubernaturas de sus estados. La misma situación ocurrió en Zacatecas, aunque en ese caso la elección de David Monreal Ávila como Coordinador fue poco antes del inicio de las precampañas.

Así, la nota común de estos casos es que las Coordinaciones se nombraron una vez iniciado el proceso electoral y de cara a la etapa de precampañas, las cuales se tradujeron en las candidaturas postuladas a las gubernaturas en cuestión.

Posteriormente, en los procesos electorales locales 2021-2022, Morena volvió a utilizar la figura de la Coordinación, solamente que esta vez su designación fue homologada y realizada el 23 de diciembre de 2021⁸⁶; es decir, días antes de que iniciara la etapa de precampaña⁸⁷ de las elecciones de las gubernaturas en seis entidades federativas.

Las personas elegidas como Coordinadoras fueron designadas como precandidatas únicas⁸⁸ a las gubernaturas en el marco de los procedimientos

⁸³ Conforme a las constancias y antecedentes expuestos en la resolución del Juicio SUP-JDC-407/2021.
⁸⁴ Véase la Resolución RCG-IEEZ013/VIII/2021 del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas; disponible en: https://ieez.org.mx/MJ/acuerdos/sesiones/02042021_7/acuerdos/RCGIEEZ013VIII2021_anexos/ANEXO2.pdf?1687922728.
⁸⁵ SUP-JDC-416/2021 y acumulados, y SUP-RAP-74/2021 y acumulado.
⁸⁶ Véase el comunicado publicado en la página oficial de Morena; disponible en: <https://morena.org/discurso-del-presidente-nacional-de-morena-mario-delgado-carrillo-en-transmision-en-vivo-para-anunciar-a-las-y-a-los-coordinadores-de-defensa-de-la-cuarta-transformacion-en-los-estados-de-aguascalie/>.
⁸⁷ Véanse los Acuerdos INE/CG1421/2021 e INE/CG1601/2021 por los cuales, el Consejo General del INE coordinó las fechas de las precampañas en los procesos electorales locales.
⁸⁸ Al efecto, consúltese la relación de solicitudes de registro aprobadas publicada en la página oficial de

internos convocados por el partido político⁸⁹ y, posteriormente, como candidaturas a los cargos de elección popular en cuestión.

Persona	Designación como Coordinador(a)	Precampaña	Registro de la candidatura
Nora Ruvalcaba Gámez en Aguascalientes	23 de diciembre de 2021	2 de enero al 10 de febrero de 2022	25 de marzo de 2022 ⁹⁰
Alma Marina Vitela Rodríguez en Durango ⁹¹	23 de diciembre de 2021	2 de enero al 10 de febrero de 2022	28 de febrero de 2022 ⁹²
Salomón Jara Cruz en Oaxaca ⁹³	23 de diciembre de 2021	2 de enero al 10 de febrero de 2022	2 de abril de 2022 ⁹⁴
Julio Ramón Menchaca Salazar en Hidalgo	23 de diciembre de 2021	2 de enero al 10 de febrero de 2022	2 de abril de 2022 ⁹⁵
María Elena Hermelinda Lezama Espinosa en Quintana Roo	23 de diciembre de 2021	2 de enero al 10 de febrero de 2022	28 de marzo de 2022 ⁹⁶
Américo Villarreal Anaya en Tamaulipas ⁹⁷	23 de diciembre de 2021	2 de enero al 10 de febrero de 2022	1 de abril de 2022 ⁹⁸

En los procesos electorales de 2023, Morena utilizó –de nueva cuenta– la Coordinación de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación de frente a la renovación de las gubernaturas del Estado de México y Coahuila de Zaragoza.

E el 7 de julio de 2022, Morena emitió dos convocatorias –una por cada estado– para la designación de las Coordinaciones respectivas.⁹⁹ En dichos procedimientos de selección se estableció la participación de la Comisión Nacional de Elecciones en la organización de la selección y la posibilidad de

Morena; disponible en: <https://morena.org/pi2122/>.
⁸⁹ Véanse las Convocatorias respectivas en la página oficial de Morena; disponibles en: <https://morena.org/electoral/>.
⁹⁰ Véase la Resolución CG-R-07/22 del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes; disponible en: https://www.ieeags.mx/media/sesiones/2022-04-07/CG-R-07/22/CG-R-07-22_RESOLUCI%C3%93N_DE_REGISTRO_JHHA.PDF.
⁹¹ También consúltense el Juicio SUP-JDC-425/2022.
⁹² Véase el Acuerdo IEPC/CG33/2022 del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango; disponible en: https://www.iepcdurango.mx/IEPC_DURANGO/consejogeneral_documentacion_2022/IEPC_CG33_2022_Registro_Cand_a_Gubern_JHHD.pdf.
⁹³ También consúltense los Juicios SUP-JDC-50/2022, SUP-JDC-91/2022 y SUP-JDC-141/2022.
⁹⁴ Véase el Acuerdo IEEPCO/CG58/2022 del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca; disponible en: <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2022/IEEPCOCG582022.pdf>.
⁹⁵ Véase el Acuerdo IEEH/CG/025/2022 del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo; disponible en: <http://ieehidalgo.org.mx/images/sesiones/2022/abril/02042022/IEEHCG0252022.pdf>.
⁹⁶ Véase el Acuerdo IEQROO/CG/A-081-2022 del Instituto Electoral de Quintana Roo; disponible en: https://www.ieqroo.org.mx/descargas/estrados/2022/marzo/28/Acta_CG_ExtOrd_28mar22_14.00hrs.pdf.
⁹⁷ También consúltense los Juicios SUP-JDC-104/2022 y SUP-JDC-434/2022.
⁹⁸ Véase el Acuerdo IETAM-A/CG-37/2022 del Instituto Electoral del Estado de Tamaulipas; disponible en: https://ietam.org.mx/portal/Documentos/Sesiones/ACUERDO_A_CG_37_2022.pdf.
⁹⁹ Véase la Convocatoria para el Estado de México en la siguiente liga de internet: <https://morena.org/wp-content/uploads/juridico/2022/CCD4TEM.pdf>. Asimismo, véase la Convocatoria para Coahuila de Zaragoza en la siguiente liga de internet: <https://morena.org/wp-content/uploads/juridico/2022/CCD4TEM.pdf>.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

realizar encuestas, en caso de que se aprobaran más de 4 registros por cargo.

Después, el partido político seleccionó, de manera previa al inicio de los procesos electorales, a Delfina Gómez Álvarez¹⁰⁰ y a Santana Armando Guadiana Tijerina¹⁰¹ como las personas encargadas de las Coordinaciones en el Estado de México y Coahuila de Zaragoza, respectivamente.

Por otra parte, el 31 de diciembre de 2022, Morena emitió las convocatorias para la celebración de sus procesos internos de selección de las candidaturas para las gubernaturas.¹⁰² Sin embargo, únicamente Delfina Gómez Álvarez¹⁰³ y Santana Armando Guadiana Tijerina¹⁰⁴ obtuvieron los registros únicos del partido para competir por la gubernatura de sus entidades federativas, por lo que, consecuentemente, fueron las personas candidatas en las elecciones.

Persona	Designación como Coordinador(a)	Inicio del proceso electoral	Registro de la candidatura
Delfina Gómez Álvarez en el Estado de México	4 de agosto de 2022	4 de enero de 2023 ¹⁰⁵	2 de abril de 2023 ¹⁰⁶
Santana Armando Guadiana Tijerina en Coahuila de Zaragoza	12 de diciembre de 2022	1 de enero de 2023 ¹⁰⁷	1 de abril de 2023 ¹⁰⁸

Como se observa, el partido político ha utilizado –por lo menos– dos figuras partidistas –Promotores de la Soberanía Nacional y Coordinaciones de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación– de cara a distintos procesos electorales para renovar a las gubernaturas de las entidades federativas. En particular, la figura de las Coordinaciones ha sido utilizada en los últimos tres periodos de procesos electorales locales (2020-2021, 2021-2022 y 2023), antes del inicio de los procesos, o una vez iniciados estos, antes o durante la etapa de

¹⁰⁰ Véase el comunicado publicado el 4 de agosto de 2022 en la página oficial de Morena, disponible en: <https://morena.org/delfina-gomez-encabezara-los-comites-de-defensa-de-la-4t-en-el-edomex/>.

¹⁰¹ Véase el comunicado publicado el 12 de diciembre de 2022 en la página oficial de Morena, disponible en: <https://morena.org/armando-guadiana-sera-el-coordinador-de-los-comites-de-defensa-de-la-4t-en-coahuila/>.

¹⁰² Véase la Convocatoria para el Estado de México en la siguiente liga de internet: <https://morena.org/wp-content/uploads/juridico/2022/CPIEGEM.pdf>. Asimismo, véase la Convocatoria para Coahuila de Zaragoza en la siguiente liga de internet: <https://morena.org/wp-content/uploads/juridico/CPIEGC.pdf>.

¹⁰³ Véase la relación del registro aprobado en la página oficial de Morena; disponible en: <https://morena.org/wp-content/uploads/juridico/2023/RRAMDVT.pdf>.

¹⁰⁴ Véase la relación del registro aprobado en la página oficial de Morena; disponible en: <https://morena.org/wp-content/uploads/juridico/2023/RRACDVT.pdf>.

¹⁰⁵ Véase la versión estenográfica de la sesión solemne por la cual el Instituto Electoral del Estado de México dio inicio al proceso electoral 2023; disponible en: [https://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2023/VEs_23/01_ve CG_01_SSol_04012023.pdf](https://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2023/VEs_23/01_ve	CG_01_SSol_04012023.pdf).

¹⁰⁶ Véase el Acuerdo IEEM/CG/53/2023 del Instituto Electoral del Estado de México; disponible en: https://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2023/AC_23/a053_23.pdf.

¹⁰⁷ Véase el calendario del proceso electoral 2023 emitido por el Instituto Electoral de Coahuila; disponible en: <https://www.iec.org.mx/v1/index.php/procesos/proceso-electoral-local-2023>.

¹⁰⁸ Véase el Acuerdo IEC/CG/100/2023 del Instituto Electoral de Coahuila; disponible en: <https://www.iec.org.mx/v1/archivos/acuerdos/2023/IEC.CG.100.2023%20Acuerdo%20mediante%20el%20cual%20se%20aprueba%20el%20Registro%20de%20Gubernatura%20MORENA.pdf>.



precampañas.

Además, como ha quedado evidenciado, las personas designadas en los cargos partidistas fueron las mismas que –posteriormente– se seleccionaron por el partido político para contender por las gubernaturas respectivas.

Por lo tanto, este órgano jurisdiccional, a partir de los hechos notorios expuestos, concluye que –históricamente– Morena ha implementado como una estrategia electoral el designar como titulares de la Coordinación de los Comités para la Defensa de la Cuarta Transformación a las personas que a la postre son registradas como precandidatas únicas a un cargo de elección popular, específicamente para el caso de las gubernaturas de las entidades federativas.

La circunstancia de que la “Coordinación de Defensa de la Transformación” sea una figura partidista *sui géneris* y el hecho de que históricamente Morena ha utilizado cargos análogos como una estrategia electoral para definir al perfil que contendrá por un cargo de elección popular, son elementos que permiten inferir que el procedimiento interno bajo análisis persigue la misma finalidad de valorar la competitividad de los perfiles que podrían contender a la Presidencia de la República; es decir, se trata de un mecanismo partidista preparatorio para la selección de la o las precandidaturas para el mencionado cargo de elección popular.

Estos aspectos se pueden concatenar con otros elementos contextuales del procedimiento interno que está desarrollando Morena para considerar que –en un sentido material– tiene por objetivo delinear la estrategia para la próxima elección presidencial a través de la selección de la persona que encabezará el movimiento político y que –con un alto grado de probabilidad– será registrada para contender por la titularidad del Poder Ejecutivo Federal.

c) El procedimiento interno está motivado por el proceso electoral federal 2023-2024, el cual está próximo a iniciar (primera semana de septiembre del año en curso)

De la convocatoria a la sesión extraordinaria del Consejo Nacional de Morena del 11 de junio de 2023, así como del **ACUERDO DEL CONSEJO NACIONAL DE MORENA PARA QUE DE MANERA IMPARCIAL, DEMOCRÁTICA, UNITARIA Y TRANSPARENTE SE LOGRE PROFUNDIZAR Y DAR CONTINUIDAD A LA CUARTA TRANSFORMACIÓN DE LA VIDA**

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

PÚBLICA DE MÉXICO, presentado por el partido político en una conferencia de prensa realizada el mismo día para su lectura, se advierte que el procedimiento para la selección de la persona titular de la Coordinación ocurre para enfrentar el proceso electoral federal 2023-2024.¹⁰⁹

Primero, se observa que en la Convocatoria a la sesión extraordinaria del Consejo Nacional de Morena se refiere como punto de discusión en la orden del día, la *“reflexión y propuesta para el proceso de selección del Coordinador o Coordinadora Nacional de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación 2024-2030”*.

En segundo lugar, en la conferencia de prensa en la que se presentó y dio lectura al acuerdo del Consejo Nacional de Morena, se advierte una referencia expresa al proceso electoral federal 2023-2024. Ello, en virtud de que en los elementos gráficos del acto partidista se expresa la frase: *“¡Vamos a ganar el 2024!”*.



Adicionalmente, el procedimiento de selección de la Coordinación se desarrolla –aproximadamente– durante los tres meses previos al inicio del proceso electoral federal 2023-2024 (septiembre de este año¹¹⁰), pues sus etapas previstas en el

¹⁰⁹ Dichos actos se encuentran acreditados con la relación de las pruebas técnicas que obran en el expediente del SUP-REP-180/2023 y cuya existencia se certificó en las Actas Circunstanciadas INE/DS/OE/CIRC/196/2023 y INE/DS/OE/CIRC/198/2023 del Procedimiento UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023 y acumulados. Al respecto, véase la Jurisprudencia 36/2014 de rubro PRUEBAS TÉCNICAS. POR SU NATURALEZA REQUIEREN DE LA DESCRIPCIÓN PRECISA DE LOS HECHOS Y CIRCUNSTANCIAS QUE SE PRETENDEN DEMOSTRAR, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 59 y 60; y la Tesis V/2023 de rubro PRUEBAS TÉCNICAS. ES VÁLIDO SU OFRECIMIENTO POR MEDIO DE SERVICIOS DE ALMACENAMIENTO VIRTUALES O DIGITALES CONSULTABLES A TRAVÉS DE INTERNET, pendiente de publicación en la *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero disponible en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=V/2023&tpoBusqueda=S&sWord=prueba,t%c3%a9cnica>.

¹¹⁰ Conforme al artículo 225, párrafo 1, de la LGIPE publicada el 23 de mayo de 2014 en el Diario Oficial de

acuerdo del Consejo Nacional de Morena transcurren de la siguiente manera:

Etapa	Periodo
Registro de aspirantes	12 al 16 de junio de 2023
Recorridos de aspirantes	19 de junio al 27 de agosto de 2023
Levantamiento de Encuestas	28 de agosto al 3 de septiembre de 2022
Procesamiento de información	4 al 6 de septiembre
Resultado	6 de septiembre

Por las circunstancias expuestas, se advierte que el procedimiento de selección de la persona Coordinadora Nacional de los Comités para la Defensa de la Cuarta Transformación se explica y desarrolla en virtud del proceso electoral federal 2023-2024, ya que se observan referencias expresas a dicho proceso y las etapas del mecanismo partidista están programadas para realizarse de cara a aquél (la publicación del resultado del procedimiento coincide con la semana en la que da inicio formal la elección).

Además, tal y como se advierte en la convocatoria a la sesión extraordinaria del Consejo Nacional de Morena, el cargo partidista a seleccionarse es por el periodo 2024-2030, es decir, seis años; duración que coincide con la relativa al cargo de la Presidencia de la República,¹¹¹ a renovarse en el proceso electoral 2023-2024, lo cual permite inferir que la designación de la Coordinación Nacional guarda relación con dicho cargo de elección popular.

d) El procedimiento interno no se limita a la militancia de Morena, sino que comprende a otros partidos políticos y a la ciudadanía en general

Por otra parte, el procedimiento de selección de la persona Coordinadora no se circunscribe solamente a una interacción con la militancia de Morena, ya que se invita a participar a otros partidos políticos (PT y PVEM); y los recorridos de las personas aspirantes, así como el método de encuesta para la selección del cargo partidista, trascienden a otras fuerzas políticas y a la ciudadanía en general.

De conformidad con el acuerdo del Consejo Nacional de Morena, el procedimiento de selección de la Coordinación está abierto a la postulación de una persona aspirante del PT y otra del PVEM (partidos aliados), según lo

la Federación, el proceso electoral federal inicia el mes de septiembre anterior al año de la elección. Al efecto, debe precisarse que la SCJN, en la Acción de Inconstitucionalidad 71/2023 y acumuladas, invalidó el Decreto de reforma político-electoral publicado el 02 de marzo de 2023 en el Diario Oficial de la Federación, en el cual se preveía el inicio del proceso electoral federal en el mes de noviembre anterior a la elección.

¹¹¹ Artículo 83 de la Constitución general.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

acuerden sus respectivas dirigencias y siempre que suscriban los principios ideológicos de Morena.

Asimismo, se establece que las personas aspirantes a la Coordinación, del 19 de junio al 27 de agosto de 2023, realizarán recorridos por el país, en los cuales podrán realizar actividades ordinarias partidistas y de organización interna; difundir los logros de Morena y el legado del partido; promover la revolución de las conciencias; realizar asambleas por todo el país; apoyar en la elaboración del Proyecto de Nación; y promover la constitución de los Comités de Defensa en todos los niveles.

Sobre ese punto, es pertinente hacer referencia a lo expuesto por Mario Delgado Carrillo –presidente nacional de Morena–, quien en la conferencia de prensa de presentación y lectura del acuerdo del Consejo Nacional del partido político, refirió que se debe “*privilegiar el contacto con la gente*”.

Por otro lado, el partido político previó el mecanismo de encuestas para la selección de la persona Coordinadora Nacional de los Comités para la Defensa de la Cuarta Transformación. En sustancia, para el levantamiento de las encuestas, se prevé que la Comisión de Encuestas –órgano adscrito a la Comisión Nacional de Elecciones– formulará el cuestionario, las muestras y reglas metodológicas, de modo que realizará un ejercicio y se auxiliará de cuatro encuestadoras externas para tener un total de cinco prácticas de aplicación del mecanismo.

Para ese propósito, cada persona aspirante podrá proponer dos empresas demoscópicas, las cuales serán sometidas a un sorteo para seleccionar a las cuatro encuestadoras que auxiliarán a la Comisión de Encuestas. Los cuestionarios formulados serán aplicados por equipos conformados por un coordinador designado por la Comisión de Encuestas, un encuestador del partido o de la casa encuestadora y un representante de cada una de las personas aspirantes; y contarán con un folio y un talón desprendible, el cual se separará y entregará a la persona encuestada, durante la jornada de levantamiento, para que marque en secreto su preferencia sobre la persona a ocupar la Coordinación.

Una vez que las encuestas hayan sido realizadas, la Comisión de Encuestas realizara el recuento de los talones y procesará los resultados consolidados para determinar a la persona ganadora.

De las cuestiones hasta ahora descritas, se advierte que el procedimiento de selección de la persona titular de la Coordinación tiene el propósito de trascender a la ciudadanía en general. En primer término, al contemplarse la participación de los partidos PVEM y PT en la postulación de una persona aspirante a la Coordinación, se deduce el involucramiento y actividad de otras fuerzas políticas y sus militancias, no obstante que el cargo a elegirse es una figura partidista de Morena.

Cabe destacar que el PVEM y el PT han sido –sistemáticamente– partidos coaligados con Morena para la postulación de diversos cargos de elección popular, como se ejemplifica a continuación, lo cual permite suponer una estrategia de preparación para la presentación de una plataforma político-electoral conjunta para el proceso electoral federal 2023-2024.

Proceso electoral	Partidos coaligados	Cargos postulados
Federal 2017-2018	MORENA-PT-PES ¹¹²	Presidencia de la República, Diputaciones y Senadurías
Federal 2020-2021	MORENA-PT-PVEM ¹¹³	Diputaciones
Locales 2021-2022	MORENA-PT-PVEM y otros ¹¹⁴	Gubernaturas de Durango, Oaxaca y Tamaulipas
Local 2022-2023	MORENA-PT-PVEM ¹¹⁵	Gubernatura del Estado de México

Por otro lado, Morena expresamente prevé una etapa de recorridos de las personas aspirantes por el país, la cual tiene –de entre los objetivos declarados– privilegiar el contacto con la gente; la difusión de los logros de Morena y el legado del partido; la promoción de la revolución de las conciencias; el apoyo en la elaboración del proyecto de nación; y la promoción de la constitución de Comités de Defensa en todos los niveles.

Es pertinente recordar que conforme al artículo 14º del Estatuto de Morena, los Comités tienen la obligación de apoyar en la afiliación de nuevas personas al partido, por lo cual es notorio que los recorridos programados por el instituto político tienen la finalidad de acercarse a la ciudadanía en general, pues de otro modo no podría obtenerse la suscripción de nuevas personas a las filas

¹¹² Véase el convenio de coalición modificado respectivo; disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95265/CGex201803-23-rp-2-a1.pdf>.

¹¹³ Véase el convenio de coalición modificado respectivo; disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118544/CGor202103-21-rp-27-Anexo.pdf>.

¹¹⁴ Véanse los registros de las candidaturas previamente referidos en esta ejecutoria.

¹¹⁵ Idem.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

partidistas.

Asimismo, se observa que el método de encuestas seleccionado por Morena para la designación de la Coordinación no está restringido a la militancia de Morena, de modo que puede involucrar a la ciudadanía en general.

Al respecto, se debe partir del hecho de que la Coordinación no es un cargo partidista previsto estatutariamente, y conforme a los Estatutos, el instrumento de encuestas únicamente está regulado para la elección de los cargos partidistas correspondientes a los órganos de conducción, dirección y ejecución, así como de las precandidaturas y candidaturas a competir por un cargo de elección popular.¹¹⁶

Sin embargo, en ninguno de dichos supuestos ni en las pautas previstas para la selección de la Coordinación, se prohíbe la realización de las encuestas a la ciudadanía. Incluso, el artículo 37° Bis del Estatuto establece que, para el caso de las presidencias y secretarías generales de los Comités Ejecutivos Nacional y Estatales, se podrá optar por su elección mediante el método de encuestas abiertas a la población.

En relación con el método de encuesta, cabe resaltar que en el Estatuto se contempla como uno de los mecanismos para la selección de candidaturas, lo cual refuerza la idea de que se está en presencia de un procedimiento partidista que tiene por objeto preparar la participación de los partidos políticos identificados en la próxima elección presidencial.

Por todas esas razones, esta Sala Superior concluye que los alcances del procedimiento de selección de la persona Coordinadora no se limita a la militancia de Morena, sino que trascienden a otras fuerzas políticas y a la ciudadanía en general, de lo que se sigue que el procedimiento tiene por finalidad preparar una estrategia electoral conjunta entre diversas fuerzas políticas.

e) En el procedimiento solamente se contempla la participación como aspirantes de personas que han manifestado su pretensión de competir por la Presidencia de la República

Tal y como se definió en el acuerdo del Consejo Nacional de Morena y su presentación, únicamente se prevé un máximo de seis aspirantes para la

¹¹⁶ Artículos 37 Bis, 44 y 46 de los Estatutos.

Coordinación. En esa línea, se invitó a participar a Marcelo Ebrard Casaubón, Claudia Sheinbaum Pardo, Adán Augusto López Hernández y Ricardo Monreal Ávila, al considerarse que son las personas con mayor perfil para contender. Los otros dos lugares restantes se reservaron para la selección de una persona por parte del PVEM y otra del PT, los cuales fueron ocupados por Manuel Velasco Coello y Gerardo Fernández Noroña, respectivamente.¹¹⁷

Al respecto, con base en los elementos existentes en los expedientes y distintos hechos notorios, esta Sala Superior advierte que las personas aspirantes a la Coordinación han manifestado o inferido su aspiración para contender por la Presidencia de la República en el proceso electoral federal 2023-2024, tal como se demuestra a continuación:

- *Marcelo Ebrard Casaubón*

Publicación o hecho	Contenido	Prueba o hecho notorio
Noticia de El País: Marcelo Ebrard renuncia a Exteriores para competir por la candidatura presidencial de Morena EL PAÍS Elecciones mexicanas 	“Marcelo Ebrard ha salido de Palacio Nacional entre música y vítores de “¡Marcelo, Marcelo!” tras presentar este lunes al presidente, Andrés Manuel López Obrador, su renuncia como secretario de Relaciones Exteriores. El ahora ex canciller ha dicho al salir que se encuentra confiado en que ganará la contienda interna de Morena hasta obtener la candidatura a la presidencia del partido en el Gobierno. “Yo aquí ya no regreso hasta octubre de 2024”, mencionó al salir de la sede del Poder Ejecutivo. Está segundo en la mayoría de las encuestas, solo superado por Claudia Sheinbaum, que dejará la jefatura de Gobierno de la Ciudad de México el 16 de junio. “Mi plan B es invitar a Claudia como secretaria de Gobernación”, ha comentado Ebrard tras ser cuestionado sobre las posibilidades de que no sea el vencedor de la carrera de su partido. Desde que se anunció la carrera por la candidatura, Ebrard ha marcado el ritmo y ha exigido	La noticia se certificó en la Acta INE/DS/OE/CIRC/199/2023 del Procedimiento UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023 y acumulados; disponible en las constancias del Recurso SUP-REP-180/2023. La noticia puede consultarse en: https://elpais.com/mexico/elecciones-mexicanas/2023-06-12/marcelo-ebrard-renuncia-a-exteriores-para-competir-por-la-candidatura-presidencial-de-morena.html.

¹¹⁷ Véanse, como hechos notorios, los comunicados publicados en la página oficial de Morena; disponibles en: <https://morena.org/financiamiento-garantizara-un-proceso-equitativo-transparente-y-austero-mario-delgado/> y <https://morena.org/la-defensa-de-la-transformacion-sigue-ine-confirma-que-estamos-en-nuestro-derecho-de-organizarnos-mario-delgado/>.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

Publicación o hecho	Contenido	Prueba o hecho notorio
	al resto de compañeros que renuncien a sus puestos para competir por la candidatura de Morena. “¡Sonrían, todo va a salir bien!”, decía la camiseta que llevaba tras presentar su renuncia. En su conversación con el presidente, el antiguo canciller ha asegurado que confía en que habrá respeto a las normas establecidas para la carrera a la candidatura. En su reunión, le dio las gracias al presidente por los cinco años que lleva en su puesto y dedicaron el rato a recordar el tiempo que pasaron juntos. A la salida le estaban esperando sus seguidores al grito de: “¡Es un honor, estar con el mejor!”. Marcelo se ha mostrado a favor de debates abiertos entre los candidatos. “Yo creo que es importante, tenemos que ir sin tener miedo a debatir y exponer nuestras propuestas”, ha dicho.	
Noticia de El Economista: Marcelo Ebrard Oficializa su renuncia para buscar la candidatura de Morena 	“El morenista Marcelo Ebrard oficializó la tarde de este lunes su renuncia como canciller para buscar la candidatura presidencial de Morena para las elecciones de 2024. Tras salir de Palacio Nacional, el morenista acudió a una librería del Centro Histórico para ofrecer una conferencia en la que ofreció detalles sobre su estrategia para contender por la candidatura presidencial de Morena. “Estoy dispuesto a defender la cuarta transformación y los logros de nuestro gobierno en cualquier foro y ante cualquier persona”, reiteró el excanciller.”	La noticia se certificó en la Acta INE/DS/OE/CIRC/199/2023 del Procedimiento UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023 y acumulados; disponible en las constancias del Recurso SUP-REP-180/2023. La noticia puede consultarse en: https://www.eleconomista.com.mx/politica/Marcelo-Ebrard-oficializa-su-renuncia-como-canciller-para-contender-por-la-candidatura-presidencial-de-Morena-20230612-0068.html.
ACQyDD-INE-94/2024 dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, el cual fue confirmado por esta Sala Superior en el expediente SUP-REP-138/2023	La autoridad administrativa razonó que existía una estrategia sistemática de posicionamiento de las personas referidas frente a la ciudadanía. Particularmente, señaló que,	Al ser un acto que obra en un expediente resuelto por esta Sala Superior, se invoca como hecho notorio.



Publicación o hecho	Contenido	Prueba o hecho notorio
	hasta el 30 de mayo de 2023, se presentaron 217 quejas en contra de Marcelo Ebrard Casaubón, Claudia Sheinbaum Pardo y Adán Augusto López Hernández, en los cuales se denuncia la posible actualización de actos anticipados de precampaña, campaña, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos de cara al proceso electoral federal 2023-2024. Refirió que respecto de Marcelo Ebrard Casaubón, se presentaron 46 quejas.	
Juicio SUP-JE-1171/2023 resuelto por esta Sala Superior el 12 de abril de 2023	Se analizaron las expresiones realizadas por dicha persona en una conferencia de prensa donde expresamente se le cuestionó acerca de sus aspiraciones a contender por la candidatura presidencial, a lo cual refirió que el presidente ya lo había destapado.	Al ser un expediente sustanciado y resuelto por esta Sala Superior, se invoca como hecho notorio.

• Claudia Sheinbaum Pardo

Publicación o hecho	Contenido	Prueba o hecho notorio
Conferencia de prensa de Claudia Sheinbaum del 12 de junio por el que presentó su renuncia al cargo de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México 	Claudia Sheinbaum Pardo expresó: “El día de hoy quiero informar que he tomado la decisión de separarme del cargo de forma definitiva el 16 de junio del presente, con el fin de llegar a ser la primera mujer en la historia de México en encabezar los destinos de la nación y de dar continuidad con sello propio a la gran obra de transformación iniciada por el Presidente Andrés Manuel López Obrador. Tomo esta decisión porque considero que soy la única persona que estará en la encuesta, que proviene de una carrera científica y que al mismo tiempo ha participado en la lucha por los derechos del pueblo de México, la democracia, las libertades, la justicia social y ambiental, los derechos de las mujeres, desde que tenía solamente 15 años. Que he gobernado con los principios	Dicho hecho se certificó en las Actas INE/DS/OE/CIRC/198/2023 e INE/DS/OE/CIRC/199/2023 del Procedimiento UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023 y acumulados; disponible en las constancias del Recurso SUP-REP-180/2023.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

Publicación o hecho	Contenido	Prueba o hecho notorio
	de no robar, no mentir y no traicionar al pueblo. Hasta ahora, las encuestas previas que se han realizado, nos colocan en el primer lugar y estoy segura que seguirá siendo así. De acuerdo con el INEGI 67.5% de las y los mexicanos, están muy dispuestos a tener una mujer presidenta. En su momento planteé que no era necesario renunciar a nuestros cargos para participar en la encuesta. Sin embargo, el día de ayer el Consejo Nacional de MORENA tomó una decisión que considero acertada. Entiendo que por encima de todo está el proyecto de transformación y por ello respetaré todo lo que fue aprobado el día de ayer por el Consejo Nacional.	
ACQyDD-INE-94/2023 dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, el cual, fue confirmado por esta Sala Superior en el SUP-REP-138/2023	La autoridad administrativa razonó que existía una estrategia sistemática de posicionamiento de las personas referidas frente a la ciudadanía. Particularmente, señaló que, hasta el 30 de mayo de 2023, se presentaron 217 quejas en contra de Marcelo Ebrard Casaubón, Claudia Sheinbaum Pardo y Adán Augusto López Hernández, en los cuales se denuncia la posible actualización de actos anticipados de precampaña, campaña, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos de cara al proceso electoral federal 2023-2024. Refirió que respecto de Claudia Sheinbaum Pardo, se presentaron 136 quejas.	Al ser un acto que obra en un expediente resuelto por esta Sala Superior, se invoca como hecho notorio.
Recurso SUP-REP-681/2022 resuelto por esta Sala Superior el 14 de diciembre de 2022.	Se analizó si la frase “México está listo para una presidenta [...]” dicha por Claudia Sheinbaum Pardo podía actualizar el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña.	Al ser un expediente sustanciado y resuelto por esta Sala Superior, se invoca como hecho notorio.

- *Adán Augusto López Hernández*

Publicación o hecho	Contenido	Prueba o hecho notorio
Noticia de El Universal: Adán Augusto López informa de su renuncia a Gobernación este viernes 	“Adán Augusto López Hernández, secretario de Gobernación, adelantó que el próximo viernes dejará su cargo para buscar la coordinación nacional de la defensa de la Transformación por Morena y el próximo lunes iniciará sus recorridos por el país. “Yo no voy a renunciar, le he pedido al Presidente que me releve del cargo de Secretario de Gobernación, seguramente el viernes por la mañana haré efectiva esa petición de manera formal, dejó este cargo porque voy en búsqueda de otro encargo Más tarde, el aspirante a la presidencia escribió un mensaje en su cuenta de Twitter, en la que reforzó que no renunciaría a la causa a la que dedica su vida: “transformar la vida de quienes siempre fueron olvidados por un sistema injusto. 	La noticia se certificó en la Acta INE/DS/OE/CIRC/250/2023 del Procedimiento UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023 y acumulados; disponible en las constancias del Recurso SUP-REP-180/2023. La noticia puede consultarse en: https://www.eluniversal.com.mx/nacion/adan-augusto-lopez-informa-de-su-renuncia-a-gobernacion-este-viernes/.
ACQyDD-INE-94/2023 dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, el cual, fue confirmado por esta Sala Superior en el SUP-REP-138/2023	La autoridad administrativa razonó que existía una estrategia sistemática de posicionamiento de las personas referidas frente a la ciudadanía. Particularmente, señaló que, hasta el 30 de mayo de 2023, se presentaron 217	Al ser un acto que obra en un expediente resuelto por esta Sala Superior, se invoca como hecho notorio.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

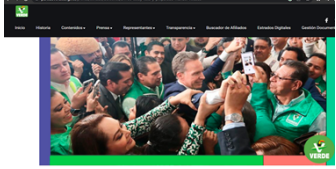
Publicación o hecho	Contenido	Prueba o hecho notorio
	quejas en contra de Marcelo Ebrard Casaubón, Claudia Sheinbaum Pardo y Adán Augusto López Hernández, en los cuales se denuncia la posible actualización de actos anticipados de precampaña, campaña, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos de cara al proceso electoral federal 2023-2024. Refirió que respecto de Adán Augusto López Hernández, se presentaron 53 quejas.	
Recurso SUP-REP-790/2022 resuelto por esta Sala Superior el 21 de diciembre de 2022.	Se analizó una reunión de trabajo del en la que se le preguntó al ciudadano acerca de sus aspiraciones presidenciales, a lo que contestó expresamente que sí tenía una aspiración a ser candidato presidencial, aunque mencionó que todavía no eran los tiempos legales para promocionarse.	Al ser un expediente sustanciado y resuelto por esta Sala Superior, se invoca como hecho notorio.

- *Ricardo Monreal Ávila*

Publicación o hecho	Contenido	Prueba o hecho notorio
Noticia de Forbes: Ricardo Monreal pedirá licencia la próxima semana en el Senado. 	“El coordinador de Morena en el Senado, Ricardo Monreal, informó que la próxima semana solicitará licencia para buscar la candidatura presidencial de Morena para 2024. Estoy dispuesto a retirarme del cargo para competir democráticamente en la sucesión presidencial cuando llegue el momento. Estoy seguro que será para bien y estoy preparado y listo para hacer caso y estar de acuerdo y acatar la disposición que el Consejo Nacional determine”, dijo.”	La noticia se certificó en la Acta INE/DS/OE/CIRC/196/2023 del Procedimiento UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023 y acumulados; disponible en las constancias del Recurso SUP-REP-180/2023. La noticia puede consultarse en: https://www.forbes.com.mx/ricardo-monreal-pedira-licencia-la-proxima-semana-en-el-senado/ .
Noticia de El Universal: “Voy a dejar el Senado”, Monreal anuncia a AMLO que dejará coordinación para contender por candidatura de 2024	““Quiero cerrar bien mi ciclo en el Senado y lo cerré hoy”, afirmó Ricardo Monreal luego de su visita a Palacio Nacional donde le informó de su decisión al presidente Andrés Manuel López Obrador. Cuestionado sobre si ya pidió licencia al cargo,	La noticia se certificó en la Acta INE/DS/OE/CIRC/199/2023 del Procedimiento UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023 y acumulados; disponible en las constancias del Recurso SUP-REP-180/2023. La noticia puede consultarse en:

Publicación o hecho	Contenido	Prueba o hecho notorio
	aclaró: “Lo cerré hoy con el Presidente como coordinador del grupo parlamentario y fue como decirle: Presidente voy a participar, voy a dejar el Senado, voy a pedir licencia, voy a dejar el liderazgo”. “He ido a decirle que pienso participar en el proceso interno de Morena y que, por tanto, me voy a sujetar a las reglas que establezca Morena para poder participar, y que estaré a la espera del domingo”, apuntó en entrevista en el Senado. Dijo que de participar y que de no ganar la encuesta interna reconocerá al triunfador: “ Si gana la doctora Claudia, le voy a levantar la mano a la doctora. Si gana Marcelo, le voy a levantar la mano a Marcelo. Y si gana Adán Augusto, también lo haré. Porque quiero que ellos tres, si yo gano, me levanten la mano”.	https://www.eluniversal.com.mx/nacion/ya-cerre-mi-ciclo-en-el-senado-monreal-anuncia-a-amlo-que-dejara-coordinacion/.

• *Manuel Velasco Coello*

Publicación o hecho	Contenido relevante	Prueba o hecho notorio
Comunicado publicado el 1 de junio de 2023 en la página del PVEM: “Estoy listo y preparado: Manuel Velasco”. 	“Ser Presidente de México es mi mayor aspiración, aseguró el Senador durante su participación en la Convención Nacional del PVEM. Arropado por delegados de los 32 estados del país, senadores, diputados federales, locales, alcaldes y dirigentes, convocó a construir primero el proyecto y luego las candidaturas. Propuso instalar una Mesa Política Nacional para establecer el programa de gobierno y transparentar las reglas de selección de candidatos. En lo que representó el	Comunicado publicado en la página oficial del PVEM, el cual se invoca como hecho notorio y se encuentra disponible en: https://www.partidoverde.org.mx/prensa/senado/boletines/24706-estoy-listo-y-preparado-manuel-velasco.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

Publicación o hecho	Contenido relevante	Prueba o hecho notorio
	arranque de su carrera rumbo a la elección presidencial del 2024, el Senador Manuel Velasco Coello se presentó en la Convención Nacional del Partido Verde donde expresó que su mayor aspiración política es ser Presidente de México. Arropado por delegados de los 32 estados del país, senadores de la República, diputados federales y locales, alcaldes y dirigentes del PVEM nacional y locales que en todo momento le gritan “Presidente, Presidente”, Velasco les pidió no achicarse e ir con todo a ganar los comicios donde estarán en juego más de 2,300 cargos de elección popular.	
Noticia de “El Financiero”: PERFIL: ¿Quién es Manuel Velasco, la ‘nueva corcholata’ de Morena para la Presidencia? 	“En abril pasado, la presidenta del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Karen Castrejón expresó su apoyo hacia el senador Manuel Velasco Coello como futuro aspirante presidencial para las elecciones 2024. Ante su destape, el líder nacional de Morena, Mario Delgado, reconoció que el senador Velasco podría buscar entrar a Morena rumbo a la presidencia y aseguró que es bienvenido. “Entiendo que su aspiración presidencial la quiere canalizar vía nuestro movimiento, es decir, esta gran alianza que tenemos con el Partido Verde, por lo tanto se convierte en corcholata, es decir, en participante de la encuesta de Morena. Si esa es su decisión, desde ahora le digo que es más que bienvenido a participar en la encuesta”, expresó Mario Delgado, en conferencia de prensa.”	La noticia se certificó en la Acta INE/DS/OE/CIRC/196/2023 del Procedimiento UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023 y acumulados; disponible en las constancias del Recurso SUP-REP-180/2023. Puede consultarse la noticia en: https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2023/05/29/perfil-quien-es-manuel-velasco-la-cuarta-corcholata-de-morena-para-la-presidencia/#:~:text=Manuel%20Velasco%2C%20de%2043%20a%C3%B1os,la%20gubernatura%20de%20alg%C3%BAn%20estado.
Noticia de Político MX: Velasco confirma que	“El senador del Partido Verde, Manuel Velasco,	La noticia se certificó en la Acta

Publicación o hecho	Contenido relevante	Prueba o hecho notorio
Raúl Bolaños Cacho será el nuevo coordinador del PVEM en el Senado 	informó que Raúl Bolaños Cacho será quien ocupe la coordinación del grupo parlamentario en el Senado, luego de que confirmó que pidió licencia formalmente para dejar el cargo en su búsqueda por la candidatura presidencial. En entrevista con El Universal, indicó que pidió licencia porque será uno de los requisitos que pedirá Morena. “Vamos a ver las reglas para tomar una decisión. Queremos ver los métodos, los tiempos, nosotros tenemos un nivel de conocimiento bajo de un 26 por ciento, que podemos hacer para tener un proyecto competitivo”, indicó al referirse al Consejo Nacional de Morena que se realizará el 11 de junio.”	INE/DS/OE/CIRC/196/2023 del Procedimiento UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023 y acumulados; disponible en las constancias del Recurso SUP-REP-180/2023. Puede consultarse la noticia en: https://politico.mx/velasco-confirma-que-raul-bolanos-cacho-sera-el-nuevo-coordinador-del-pvem-en-el-senado.

- Gerardo Fernández Noroña

Publicación o hecho	Contenido relevante	Prueba o hecho notorio
Conferencia de prensa del 13 de junio 	“Estamos en la determinación de buscar en su momento ser el relevo del compañero presidente López Obrador. Se ha determinado una figura que es el Coordinador Nacional de la Cuarta Transformación. Se ha emitido una serie de lineamientos para este objetivo. Y una de las condiciones para poder participar en él [...] es pedir licencia en el caso de los representantes populares [...] Yo, la semana pasada, envié un documento dirigido al senador Armenta [...] en el que solicito [...] sea puesta a consideración mi solicitud de licencia. El próximo viernes 16 de junio [...] haré mi registro como uno de los seis – cinco compañeros y una compañera– que	Video aportado y existente en el expediente del SUP-REP-180/2023. Al efecto, puede consultarse el video en el portal de la Cámara de Diputados; disponible en: https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/notilegis/formaliza-gerardo-fernandez-su-solicitud-licencia-como-diputado-federal-por-tiempo-indefinido#:~:text=%2D%20El%20diputado%20Gerardo%20Fern%C3%A1ndez%20Noro%C3%B1a,la%20candidatura%20presidencial%20de%202024. Asimismo, dicho hecho es referido en la noticia periodística disponible en: https://www.forbes.com.mx/fernandez-norona-pedira-este-jueves-licencia-para-buscar-candidatura-presidencial/.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

Publicación o hecho	Contenido relevante	Prueba o hecho notorio
	aspiramos a la responsabilidad de la Coordinación nacional.”	Dicha noticia se certificó en la Acta INE/DS/OE/CIRC/196/2023 del Procedimiento UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023 y acumulados; disponible en las constancias del Recurso SUP-REP-180/2023.
Noticia “Formaliza Noroña solicitud de licencia al cargo de diputado federal” 	En la noticia, consta la imagen de la solicitud de licencia de Gerardo Fernández Noroña, en la cual, se señala: “Debido a que he decidido participar, en su momento, como precandidato en el proceso interno para elegir la candidatura a la Presidencia de la República de la coalición “Juntos Hacemos Historia” formada por los partidos Morena, del Trabajo y Verde Ecologista de México.”	Noticia certificada en la Acta INE/DS/OE/CIRC/202/2023 del Procedimiento UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023 y acumulados; disponible en las constancias del Recurso SUP-REP-180/2023.

Tal y como se observa, Marcelo Ebrard Casaubón, Claudia Sheinbaum Pardo, Adán Augusto López Hernández, Ricardo Monreal Ávila, Manuel Velasco Coello y Gerardo Fernández Noroña han manifestado o inferido sus intenciones de contender por la Presidencia de la República. Incluso, han renunciado y solicitado licencia respecto de sus cargos públicos para competir por la titularidad de la Coordinación y se han inscrito al procedimiento.

Por ello, es razonable inferir que dicho procedimiento partidista tiene la finalidad de posicionar a la y los aspirantes de cara al inicio del proceso electoral 2023-2024, a partir de una valoración sobre su competitividad y la definición del perfil que encabezará el movimiento político.

f) Conclusión

Si bien, como se ha razonado, Morena declaró que el único propósito del procedimiento en cuestión es designar a la persona titular de la “Coordinación de Defensa de la Transformación”, el cual es un cargo o figura del partido político; las distintas variables particulares que giran en torno al caso concreto permiten inferir que su finalidad material puede trascender a la preparación de una estrategia para contender en la elección presidencial.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al analizar hechos que pudieran

tener una motivación distinta a la declarada, se ha centrado en analizar si existen evidencias para considerar que su propósito real es diferente. Para ello, ha tomado la finalidad real y la finalidad declarada del hecho como parámetros de estudio, procediendo a realizar un estudio de las pruebas que obran en los expedientes sobre la alegada finalidad no declarada (o finalidad real), tales como declaraciones públicas u otros elementos que puedan aportar indicios suficientes de que la finalidad declarada encubre una motivación distinta.¹¹⁸

En los apartados previos se destacó que: *i)* la “Coordinación Nacional de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación” es una figura o cargo partidista *sui géneris*, pues no se contempla en el Estatuto de Morena; *ii)* en los últimos procesos electorales (desde el año 2015 hasta la fecha), Morena ha empleado la estrategia de designar en cargos partidistas análogos (“Promotores de la Soberanía Nacional” o “Coordinaciones de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación”) a las personas que a la postre son registradas como precandidatas para contender por cargos de elección popular, específicamente para la renovación de las gubernaturas; *iii)* la finalidad y temporalidad del procedimiento interno coincide con el inicio de la elección presidencial; *iv)* en el procedimiento interno participan otros partidos políticos que se han coaligado previamente con Morena para postular cargos de elección popular, así como la ciudadanía en general; *v)* el método de encuesta está previsto estatutariamente como un mecanismo para la selección de candidaturas a cargos de elección popular y solo se contempla para algunos cargos partidistas, y *vi)* las personas aspirantes que están participando en el procedimiento interno han manifestado su intención de contender por la Presidencia de la República.

Los elementos señalados permiten a esta Sala Superior concluir que el procedimiento interno –en un sentido material o real– tiene por objeto preparar la estrategia para la participación en la elección para la Presidencia de la República, mediante la selección del perfil que encabezará el movimiento político o, en su caso, el o los perfiles que podrían contender en la etapa de precampañas.

En consecuencia, la valoración con respecto a si la organización del proceso

¹¹⁸ Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párrs. 121 y 122 y Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 189. En similar sentido: Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C No. 266 y Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

podría afectar de manera grave e irreparable el mandato de equidad en la contienda, debe realizarse considerando la finalidad material o real de dicho procedimiento, en términos de lo razonado en este apartado.

1.2. La organización del procedimiento interno tiene respaldo en principios constitucionales

Comparto lo determinado por la Comisión de Quejas y Denuncias en el sentido de que –bajo la apariencia del buen derecho– el procedimiento interno bajo análisis conlleva una determinación intrapartidista y autoorganizativa del partido político, a fin de ejercer su obligación de promover la participación política de la ciudadanía en la vida democrática. Asimismo, encuentra respaldo en el derecho de participación política de la militancia y de la ciudadanía en general.

a) El procedimiento interno tiene respaldo en el derecho de autoorganización de los partidos políticos

En primer lugar, el procedimiento interno implica un ejercicio legítimo del derecho de autoorganización de los partidos políticos, como manifestación de la dimensión colectiva de la libertad de asociación en materia política. En los artículos 9.º y 35, fracción III, de la Constitución general se reconoce el derecho de la ciudadanía mexicana de asociarse libremente para tomar parte, en forma pacífica, en los asuntos políticos del país¹¹⁹. A su vez, en los artículos 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se identifica la dimensión política del ejercicio de este derecho humano¹²⁰.

En el texto constitucional se destaca el carácter de los partidos políticos como entidades de interés público e instrumentos para que la ciudadanía ejerza su libertad de asociación y sus derechos político-electorales. En el segundo párrafo de la Base I del artículo 41 de la Constitución general se identifican como sus finalidades el “promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los

¹¹⁹ El artículo 9 de la Constitución general establece textualmente lo siguiente: “No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país [...]”. En tanto, en la fracción III del artículo 35 del mencionado ordenamiento se establece de entre los derechos de la ciudadanía: “Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”.

¹²⁰ En el numeral 1 del artículo 16 de la Convención Americana se dispone: “Todas las personas tienen **derecho a asociarse libremente con fines** ideológicos, religiosos, **políticos**, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole”.

órganos de representación política y, como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público”.

Al respecto, el derecho a la libertad de asociación tiene una dimensión colectiva, que implica la libertad de autoorganización para alcanzar los objetivos que se delinearon por los individuos al momento de la constitución del ente¹²¹. En consecuencia, esta vertiente de la libertad de asociación habilita a los partidos políticos para adoptar las medidas orientadas al cumplimiento de sus fines.

En ese sentido, en el penúltimo párrafo de la Base I del artículo 41 constitucional se precisa que “[l]as autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley”. En tanto, de conformidad con el artículo 34, párrafos 1 y 2, inciso e), de la Ley de Partidos, “[...] los asuntos internos de los partidos políticos comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento [...]”, de entre los que destacan “[l]os procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales y, en general, para la toma de decisiones por sus órganos internos y de los organismos que agrupen a sus militantes”.

De conformidad con lo expuesto, se considera que la organización y desarrollo del procedimiento interno para seleccionar a la persona titular de la “Coordinación de Defensa de la Transformación” tiene sustento en el derecho de autoorganización de los partidos políticos, incluso partiendo de la idea de que su objetivo es definir una estrategia político-electoral en relación con la elección presidencial que está próxima a comenzar.

Además, dada la importancia del cargo de elección popular en disputa, es razonable que los partidos políticos –incluso antes del inicio formal de la elección– valoren la idoneidad y competitividad de los perfiles que podrían ser postulados y definan las bases del procedimiento interno para la selección de la candidatura que se desarrollará en la etapa de precampañas. En ese sentido, se advierte que mediante el procedimiento en cuestión se pretende definir a la persona que encabezará el movimiento político socialmente identificado como la

¹²¹ La Corte Interamericana ha determinado en relación con la libertad de asociación en materia laboral, razonamiento que puede aplicarse de manera análoga al ejercicio de ese derecho con fines político-electorales, que: “[e]n su dimensión social la libertad de asociación es un medio que permite a los integrantes de un grupo o colectividad laboral alcanzar determinados fines en conjunto y beneficiarse de los mismos”. Corte IDH. Caso Huilca Tecse Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párr. 71.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

“Cuarta Transformación”, como una forma de dar continuidad al proyecto del actual presidente de la República.

La formación y consolidación de un liderazgo en torno a un movimiento político es un aspecto que puede ser valorado por los partidos incluso de forma previa a que inicie una elección, pues no es razonable pensar que el proceso para definir los mejores perfiles para competir por el cargo de elección popular de mayor importancia en nuestro país se debe limitar estrictamente a los plazos definidos para el desahogo de las distintas etapas de la elección. En particular, debe destacarse que el inicio del proceso electoral y la fecha límite para la aprobación de los registros de las candidaturas están separados por poco menos de seis meses, de manera que es legítimo que los partidos políticos adopten mecanismos partidistas de carácter previo para evaluar a las personas que podrían participar en el proceso electivo.

La manera como Morena ha empleado históricamente este tipo de estrategias electorales permite inferir –con un alto grado de probabilidad– que la persona seleccionada como titular de la “Coordinación de Defensa de la Transformación” probablemente obtendrá el registro para contender por la Presidencia de la República. Aunque también es viable que –dados los resultados de las encuestas– se opte por considerarlo un filtro previo para definir a las precandidaturas que en su momento contendrán por la candidatura.

Entonces, como el procedimiento interno supone el desarrollo de un proceso deliberativo para definir una estrategia político-electoral en relación con una elección que es de gran relevancia y que está próxima a iniciar, tiene sustento en un ejercicio legítimo del derecho de autoorganización de los partidos políticos.

b) El procedimiento interno tiene justificación en el derecho de participación política de la militancia y simpatizantes de los partidos políticos

También se coincide con lo definido por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE en cuanto a que el procedimiento interno encuentra sustento en el derecho de participación política de la militancia de los partidos políticos y de las personas que simpatizan con el movimiento político que impulsan. El derecho a la libertad de asociación en materia política está reconocido en los artículos 9.º y 35, fracción III, de la Constitución general; 22 del Pacto Internacional de Derechos

Civiles y Políticos; y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y tiene una dimensión individual que implica la posibilidad de que las personas se afilien a una organización con determinadas finalidades (como lo son los partidos políticos), de modo que pueden participar y realizar las conductas encaminadas a la consecución de dichos objetivos.

En el artículo 40, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Partidos se prevé como uno de los derechos de la militancia el participar personalmente y de manera directa o por medio de delegados en asambleas, consejos o equivalentes, en las que se adopten decisiones relacionadas con –de entre otros– la elección de candidaturas a puestos de elección popular y la formación de coaliciones electorales.

De igual manera, debe considerarse que están involucradas las libertades de expresión y de reunión, reconocidas en los artículos 6.º y 9.º de la Constitución general; 13 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; puesto que los actos de proselitismo implican que la militancia o las personas interesadas reciban información sobre los posibles perfiles para un cargo de elección popular y realicen manifestaciones al respecto, lo cual puede comprender la organización de actos que conlleven una reunión con esos fines políticos, como lo son las asambleas informativas que se contemplan en el marco del procedimiento interno.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que en el artículo 23 de la Convención Americana se establece que los derechos políticos se conciben como “oportunidades”, lo cual se traduce en “la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos”.¹²² En los artículos 23, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 25, inciso a), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se contempla el **derecho de participar en los asuntos públicos, ya sea directamente o por medio de representantes electos**.

Al respecto, la Corte Interamericana ha establecido que “[l]a participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación

¹²² Corte IDH. Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 93.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa o, en general, para intervenir en asuntos de interés público, como, por ejemplo, la defensa de la democracia”.¹²³

De igual forma, el Comité de Derechos Humanos ha precisado que “[l]os ciudadanos también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación”.¹²⁴

Desde una perspectiva en sentido amplio, la organización de un procedimiento interno con la finalidad de definir la estrategia con miras a una elección también encuentra apoyo en el ejercicio del derecho de participación política de la militancia y de la ciudadanía interesada, considerando que puede trascender a la decisión sobre el perfil o perfiles que contendrán para la renovación del cargo de elección popular de mayor jerarquía en el ámbito de la Administración Pública.

c) El procedimiento interno –en principio– está justificado y, por tanto, sería excesivo suspenderlo en su integridad mediante el dictado de la medida cautelar

Partiendo de que la organización de un procedimiento interno como el señalado tiene sustento en los derechos de autoorganización de los partidos políticos y de participación política de la ciudadanía, se concluye que no estaría justificada la adopción de una medida cautelar que tenga como alcance suspender su desarrollo en su totalidad.

Esta conclusión se refuerza porque, durante su desarrollo, quienes participen como aspirantes o como simpatizantes deben acatar la prohibición consistente en que no se realicen actos o se emitan expresiones dirigidas a solicitar el respaldo para obtener la candidatura para un cargo de elección popular. En otras palabras, está prohibida la realización de actos anticipados de precampaña o campaña, así como otras conductas ilícitas que podrían afectar la equidad en la contienda.

¹²³ Ídem.

¹²⁴ Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 25. *La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto* (artículo 25). CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 7. 27 de agosto de 1996, párr. 8.

En la normativa electoral únicamente se regulan las precampañas como la etapa de la elección para que los partidos políticos organicen los procesos internos para la selección de sus candidaturas a cargos de elección popular. Sin embargo, no se contempla una prohibición expresa de organizar un procedimiento interno con un carácter diverso, siempre que se cumpla con la condición de que no se realicen actos anticipados de proselitismo electoral; es decir, los actos que son propios de las etapas de precampaña y de campaña.

En ese sentido, como el fin del procedimiento interno es realizar un proselitismo político ajustado al marco constitucional y legal, su suspensión a través del dictado de una medida cautelar se traduciría en una restricción desmedida de los derechos que le dan sustento (el de autodeterminación de los partidos políticos y el de participación política de la ciudadanía). En todo caso, las conductas específicas que se desplieguen en el marco del procedimiento son las que podrían llegar a traducirse en un ilícito que, en todo caso, deberá ser sancionador.

Al respecto, para valorar las conductas de las personas participantes debe tomarse en cuenta la línea jurisprudencial que ha desarrollado esta Sala Superior en relación con la posible actualización de los actos anticipados de precampaña y de campaña.

A partir de la sentencia **SUP-REP-822/2022**, esta autoridad jurisdiccional ha precisado y reiterado los criterios y la metodología que se deben tener en cuenta al momento de valorar las expresiones que se realizan en torno a la aspiración por un cargo de elección popular. Se ha considerado que para la configuración de los actos anticipados de promoción político-electoral se deben actualizar tres elementos: **temporal, personal, y subjetivo**.

Adicionalmente, se deben considerar **dos subelementos** consistentes en: **i)** que las **manifestaciones o expresiones sean explícitas e inequívocas** (ya sea a partir de la promoción manifiesta o mediante equivalentes funcionales), y **ii)** que tengan **trascendencia a la ciudadanía**, para lo cual debe analizarse el contexto integral de las manifestaciones, atendiendo, entre otros elementos, a las características del auditorio, el lugar del evento; el modo y la forma de difusión del mensaje, el momento en el que se llevó a cabo, el uso de equivalentes funcionales en el mensaje.

El **elemento temporal** de los actos anticipados de campaña se refiere al periodo

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

en el cual ocurren los hechos, el cual puede acontecer con anterioridad a las campañas o incluso antes del inicio del proceso electoral. Adicionalmente, esta Sala Superior ha reconocido que **la realidad social y electoral genera situaciones no previstas expresamente en el ordenamiento, pero que deben analizarse en el contexto de los fines y objetivos de la normativa constitucional y legal, para efecto de que no se generen situaciones atípicas que tengan por objeto o resultado defraudar tales normas, a partir de nociones como el abuso del derecho, el fraude a la ley o el abuso de poder.**

Lo que se busca con un estudio contextual e integral es que no se generen, a partir de la realización de acciones que pudieran estar, en principio, permitidas, afectaciones al principio de equidad en la contienda, a partir de actos que no están justificados a la luz de los principios que rigen la contienda electoral, lo que lleva a considerar como prohibidas tales conductas, pues de otra forma se generan situaciones de riesgo grave de afectación a tales principios, lo que puede también incidir en la validez de los resultados de la contienda electoral.

Así, entre los fenómenos políticos que se advierten en los recientes procesos electorales y en las denuncias presentadas ante las autoridades electorales, que pueden generar dudas sobre su legalidad o justificación, está **la denuncia de actos anticipados de campaña a partir del desarrollo de supuestas estrategias de promoción o propaganda que implican el posicionamiento anticipado y sistemático de una persona, meses o, incluso, años antes del inicio de los procesos electorales.**

Ello supone una conducta atípica en el sentido de que, en condiciones ordinarias, una manifestación de intención en participar en un procedimiento para obtener una candidatura en un futuro proceso electoral, varios meses o años antes de su inicio, no debería tener un impacto real o sustancial en la equidad de la contienda; no obstante, ante circunstancias de reiteración, sistematicidad o planificación, tales conductas sí son susceptibles de generar riesgos o un impacto sustancial en los principios que rigen la contienda electoral, tanto en la equidad como en la integridad y transparencia en el uso y destino de los recursos en apoyo a una precandidatura.

Si bien puede considerarse que un acto aislado y espontáneo de manifestación de una aspiración política ocurrido meses o años antes de que inicie un proceso



electoral no es susceptible de incidir en los principios que rigen la contienda, en la medida en que existen diversos mecanismos de garantía a lo largo de todo el proceso electoral y la ciudadanía no necesariamente se ve influenciada por tales actos aislados; no puede considerarse lo mismo cuando se está ante una estrategia sistemática encaminada al posicionamiento de una persona que públicamente se ostenta o es presentada, como aspirante a una próxima candidatura, pues tal situación sí es susceptible de generar o tener un impacto en los principios rectores de la materia electoral, **en la medida en que se configure una situación de inequidad respecto a otras u otros posibles participantes en la elección respectiva.**

Por lo antes expuesto es que, **al momento de analizar las conductas posiblemente violatorias de la normativa electoral, se debe ponderar tanto si la manifestación o manifestaciones que hace una persona aspirante a un cargo de elección popular se da antes del inicio formal del proceso electoral o del inicio del periodo de campañas (elemento temporal), así como si tal conducta puede o no afectar la equidad en la contienda respectiva.** Para ello será preciso valorar sus circunstancias, de entre ellas: si existe sistematicidad, reiteración, su impacto territorial, sus formas de ejecución, **el contenido de los mensajes o el uso de otros elementos inequívocos –visuales, auditivos o simbólicos– para determinar si con ello se está presentando de forma anticipada una posible candidatura con la finalidad de obtener una ventaja indebida e injustificada.**

Así, **los actos susceptibles de configurar una infracción electoral deben ser de tal magnitud que generen de manera real o manifiesta una ventaja indebida e injustificada susceptible de trascender a la equidad de la contienda y a la debida rendición de cuentas, pues no basta la mera manifestación de una intención de una persona de participar o ser designada como candidata a un cargo de elección popular en una futura elección, si con ello no se advierten elementos o circunstancias contextuales que permitan concluir que tal manifestación es, en realidad, parte de una campaña proselitista; esto es, de un acto de propaganda sistemático o planificado encaminado a incidir en las preferencias electorales y con la posibilidad de hacerlo en un grado que, razonablemente, justifique considerarlo como una infracción a la normativa electoral.**

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

Tal análisis es necesario porque, en principio, en una sociedad democrática las personas tienen una amplia libertad para externar sus preferencias, deseos e intenciones políticas, pues ello contribuye al debate público sobre temas de interés general y, en consecuencia, tales manifestaciones o expresiones están amparadas por el derecho a la libertad de expresión en su doble vertiente (individual y social o colectiva), en la medida en que, al tratarse de asuntos políticos y electorales, existe un legítimo interés de la ciudadanía por conocer tales preferencias, deseos o intereses, tanto de las personas privadas como de las personas públicas, cuando están vinculadas con la participación política.

Es por ello que se afirma que no toda manifestación de intención de una persona en participar como candidata en una elección configura una promoción anticipada indebida, susceptible de afectar la equidad en la contienda; **solamente aquellas manifestaciones que impliquen una vulneración o una defraudación a los principios que rigen la materia electoral ameritan una respuesta o medida sancionatoria por parte del Estado, pues estas medidas son de *ultima ratio* o de último recurso para proteger los bienes jurídicos más relevantes.**

De hecho, **sancionar cualquier pronunciamiento en el que se exprese la intención de participar en un proceso electoral podría generar un efecto inhibitor del debate público, innecesario o injustificado, respecto de manifestaciones que no ocasionan un riesgo real o sustancial al proceso electoral.**

No obstante, las libertades de expresión e información aludidas no son absolutas y encuentran sus límites en otros derechos y principios protegidos por las normas constitucionales y legales, como son, en el presente caso, la equidad en la contienda electoral, la legalidad en el cumplimiento de las distintas etapas del proceso comicial y la certeza respecto de los plazos, términos y condiciones de la participación política, así como la transparencia y rendición de cuentas, aunado a otras normas que protegen la equidad en la contienda, como son el principio de imparcialidad o neutralidad de quienes ejercen una función pública y la prohibición del uso de recursos públicos para fines electorales.

En este sentido, la prohibición de los actos anticipados de campaña para que resulte razonable debe atender al principio de necesidad y proporcionalidad respecto a la posible injerencia o afectación de los posicionamientos que se



denuncian como anticipados y los principios y derechos que se ven involucrados o posiblemente afectados.

Lo anterior implica que para determinar si una conducta configura un acto anticipado de campaña, se debe valorar, por una parte, la libertad de expresión de las personas respecto de la vida política y pública y, por la otra, analizar si tales expresiones violentan los principios de equidad, certeza y legalidad en la contienda electoral.

Este análisis supone que la temporalidad, como elemento de los actos anticipados de campaña, debe analizarse sobre la base de aspectos relevantes que permitan razonablemente concluir que la propaganda que se difunde antes del inicio del periodo de campañas o incluso del proceso electoral, resulta trascendente para la ciudadanía y las condiciones de equidad en la contienda, lo que supone el análisis de dos cuestiones contextuales ineludibles: la **proximidad** de la conducta en relación con el inicio del proceso electoral y su **sistematicidad**.

Así, **en la medida en que los actos de promoción anticipada se verifiquen con mayor cercanía al inicio del proceso electoral o a la etapa de campaña, más fuerte será la presunción de afectación y trascendencia de los efectos de la conducta en los principios que rigen la materia electoral**, en particular, en el de equidad en la contienda, puesto que es razonable asumir que quienes realizan tales actos buscan orientar su conducta para efecto de impactar anticipadamente en las preferencias de la ciudadanía y en los diferentes actores políticos y generar una ventaja indebida a su favor.

El **elemento personal** requiere que los actos sean realizados por alguno de los sujetos o personas obligadas, como son los **partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular**.

Esto es, como lo ha precisado esta Sala Superior, no cualquier persona debe ser considerada como sujeto activo de la infracción de actos anticipados de campaña, sino solamente aquellas personas o entidades que están en una situación real de incidir con sus actos de manera injustificada en los principios de la contienda electoral, como son los partidos políticos o las y los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, pero no la ciudadanía en general, personas privadas y sin relación directa y probada con los partidos

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

políticos.¹²⁵

De esta forma, en el análisis del elemento personal son también relevantes las circunstancias de comisión de las conductas, pues tratándose de actos sistemáticos o planificados es posible que diferentes sujetos participen en su comisión en diferentes grados, incluso para beneficiar a una persona distinta, pero respecto de la cual existe un vínculo o afinidad política.

Asimismo, para el análisis del elemento personal deben considerarse los aspectos circunstanciales, en particular los aspectos temporales, ya que la calidad de “aspirante” de una persona depende del momento previo a un proceso electoral o a sus diferentes etapas, aunado a que tal concepto puede hacer referencia tanto a cuestiones fácticas como jurídicas.

Es por ello que la noción de *aspirante* a un cargo de elección popular ya sea que se haga referencia a una noción en sentido amplio o en sentido estricto (esto es, formal o material), implica a toda aquella persona que manifiesta públicamente su interés para obtener una precandidatura o candidatura, a partir de actos específicos e idóneos como son pronunciamientos o reconocimientos públicos, con independencia de contar con un registro formal.

En este sentido, lo relevante para que una persona sea sujeto activo de este tipo de actos es que busque posicionarse frente a la ciudadanía para obtener una candidatura de forma anticipada.¹²⁶

Adicionalmente, se debe considerar que en una persona a la que se le imputen actos anticipados de campaña pueden concurrir varias calidades, es decir, puede ser aspirante, precandidata o candidata (dependiendo si es previo o durante el desarrollo de un proceso electoral) y, al mismo tiempo, militante, simpatizante de un partido y servidor o servidora pública.

Por ello, en casos en que se denuncian actos anticipados, es relevante analizar no solo sus elementos propios (temporal, personal y subjetivo), sino también aquellos vinculados a la posible difusión de propaganda gubernamental, al uso de recursos públicos y a la participación de personas del funcionariado público, porque puede existir una **estrategia o conducta sistemática** que implica la concurrencia de factores y circunstancias con el propósito común de promover

¹²⁵ Criterio sostenido en el SUP-REP-259/2021.

¹²⁶ SUP-JE-292/2022 y acumulado, SUP-REP-259/2021 y SUP-JRC-58/2018.

de manera injustificada a una persona que se ostenta o es reconocida públicamente como aspirante; aunado a que deben analizarse si los actos pretenden un beneficio propio o ajeno a un funcionario o funcionaria pública, pues de ello dependerá el tipo de medida preventiva o sancionatoria que, en su caso, resulte procedente.

Además, si se trata de acciones de terceras personas en beneficio de algún aspirante, se debe analizar si se trata de actos en ejercicio legítimo de su libertad de expresión o se trata de casos de simulación o abuso en el ejercicio de este derecho, por encargo o con la participación de un sujeto obligado, que implican una promoción anticipada de alguna persona aspirante formal o material, lo que podría también trascender a la ciudadanía y tener un impacto en la equidad de la contienda.

Finalmente, el **elemento subjetivo** implica que los actos o las expresiones revelen la intención de llamar a votar o pedir apoyo a favor o en contra de cualquier persona o partido, para contender en un procedimiento interno de selección o un proceso electoral; o bien, que se advierta la finalidad de promover u obtener la postulación a una candidatura, a partir de elementos explícitos o de equivalentes funcionales.

Esta Sala Superior ha determinado que la autoridad electoral debe verificar: *i)* si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que, de forma objetiva, manifiesta, abierta e inequívoca, denote el propósito de llamar a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, publicitar una plataforma electoral o posicionar a alguien con el fin de obtener una candidatura, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca, y *ii)* que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda.¹²⁷

En este sentido, el criterio de este órgano jurisdiccional se ha orientado, de entre otros aspectos, por la finalidad que persigue la norma y por el bien jurídico tutelado.

¹²⁷ Jurisprudencia 4/2018, de rubro “ACTOS ANTICIPADOS DE PRECampaña o Campaña. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)”. Véase, por ejemplo, las consideraciones expresadas, entre otros, al resolver el SUP-REC-806/2021.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

Por tal motivo, en principio, solo los mensajes explícitos y abiertos, de apoyo o rechazo al voto de una opción política se consideran infractores de la norma; aunque se admite que expresiones equivalentes pueden también tener un impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda y la legalidad.¹²⁸

Es por ello que se deben considerar los subelementos siguientes: las **manifestaciones sean explícitas e inequívocas**¹²⁹, considerando los **equivalentes funcionales** de apoyo o rechazo hacia una opción electoral, así como la **trascendencia a la ciudadanía** y que valorado en su contexto pueda **afectar la equidad en la contienda**.¹³⁰

Esto es, atendiendo a la realidad social y electoral, así como al devenir histórico y las formas de comunicación tradicionales e innovadoras hechas por los actores políticos, se debe realizar un **análisis contextual e integral** del mensaje, considerando no solo las palabras o signos empleados, sino también las

¹²⁸ Así lo señala el criterio sustentado en la jurisprudencia 4/2018 con rubro y texto: “**ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)**”.- Una interpretación teleológica y funcional de los artículos 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 245, del Código Electoral del Estado de México, permite concluir que el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y campaña se actualiza, en principio, solo a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura. Por tanto, la autoridad electoral debe verificar: 1. Si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca; y 2. Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda. Lo anterior permite, de manera más objetiva, llegar a conclusiones sobre la intencionalidad y finalidad de un mensaje, así como generar mayor certeza y predictibilidad respecto a qué tipo de actos configuran una irregularidad en materia de actos anticipados de precampaña y campaña, acotando, a su vez, la discrecionalidad de las decisiones de la autoridad y maximizando el debate público, al evitar, de forma innecesaria, la restricción al discurso político y a la estrategia electoral de los partidos políticos y de quienes aspiran u ostentan una candidatura.

¹²⁹ Esto implica verificar si las expresiones de forma **manifiesta, abierta e inequívocamente** llaman al voto en favor o en contra de una persona o partido; publicita plataformas electorales o posiciona a alguien con el fin de obtener una candidatura. Por ejemplo, si el mensaje emplea palabras o expresiones como “vota por”, “elige a”, “apoya a”, “emite tu voto por”, “[X] a [tal cargo]”, “vota en contra de”, “rechaza a”, etc.

¹³⁰ Véase al respecto lo resuelto en el expediente SUP-JRC-194/2017, así como lo dispuesto en la tesis XXX/2018 con rubro y texto: “**ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE DEBEN ANALIZAR LAS VARIABLES RELACIONADAS CON LA TRASCENDENCIA A LA CIUDADANÍA**”.- De acuerdo con el criterio contenido en la jurisprudencia 4/2018 de rubro ‘ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)’, al estudiar la actualización de actos anticipados de precampaña o campaña, las autoridades electorales deben considerar, entre otros aspectos, si los actos o manifestaciones objeto de la denuncia trascendieron al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, provocaron una afectación a los principios de legalidad y de equidad en la contienda electoral, a fin de sancionar únicamente aquellos actos que tienen un impacto real en tales principios. Para ello, es necesario valorar las siguientes variables del contexto en el que se emiten los actos o expresiones objeto de denuncia: 1. El tipo de audiencia al que se dirige el mensaje, ciudadanía en general o militancia, y el número de receptores para definir si se emitió hacia un público relevante en una proporción trascendente; 2. El tipo de lugar o recinto, por ejemplo, si es público o privado; de acceso libre o restringido, y 3. Las modalidades de difusión de los mensajes, como podría ser un discurso en un centro de reunión, en un mitin, un promocional en radio o televisión, una publicación o en otro medio masivo de información.



características del auditorio, el lugar del evento o modo y forma de difusión del mensaje, el momento en el que se llevó a cabo, lo que permitirá justificar correctamente su impacto en la equidad en la contienda.¹³¹

Con este parámetro se pretende evitar conductas fraudulentas cuyo objetivo sea generar propaganda electoral prohibida o encubierta, evitando palabras únicas o formulaciones sacramentales; aunado a que abona a la realización de un análisis mediante criterios objetivos. De esta manera, se reduce la posibilidad de caer en un terreno de discrecionalidad por parte de la autoridad electoral, sujeta a sus percepciones, puesto que ello atentaría en contra de la certeza jurídica de todos los actores políticos, en cuanto a que determinado acto pueda ser considerado como un propaganda electoral.¹³²

Lo anterior tiene la finalidad de prevenir y sancionar aquellos actos que puedan tener **un impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda y la legalidad**, por lo que se han destacado dos niveles de análisis de un mensaje: su análisis literal y su análisis contextual.

De esta forma, si el mensaje o publicación no contiene un llamamiento o rechazo explícito al voto, entonces se genera una presunción en el sentido de que implica un ejercicio legítimo del derecho a la libertad de expresión. No obstante, tal presunción se desvirtúa si del análisis exhaustivo e integral del mensaje existen elementos que –de forma objetiva y razonable– permiten concluir que el mensaje tiene un significado equivalente a la solicitud del voto.

Esto es, el propósito de la citada jurisprudencia 4/2018 es restringir en la menor medida posible el debate o la discusión de asuntos de interés público, delimitando que el elemento subjetivo de tal infracción **solamente** se actualiza cuando se advierten expresiones que manifiesta e indubitadamente tienen como propósito influir en una contienda electoral, ya se trate de participación en eventos públicos, ruedas de prensa, publicaciones en redes sociales, pintas de bardas o propaganda en promocionales, difusión de propaganda impresa, escritos o manifestaciones públicas de índole similar.¹³³

En este sentido, **se ha sostenido el criterio relativo a que fuera de lo abiertamente prohibido, todos los partidos tienen libertad para ofertarse**

¹³¹ Entre otros, SUP-JE-148/2022, SUP-JE-292/2022 y acumulado, SUP-REC-806/2021 y SUP-JE-75/2020.

¹³² SUP-REC-806/2021.

¹³³ SUP-JDC-442/2022.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

políticamente, lo cual facilita el desarrollo de sus actividades internas y evita afectar su estrategia electoral (que es una manifestación de su libre autoorganización), pues les da la certeza de que sus acciones no serán interpretadas como actos anticipados de campaña.¹³⁴

Con base en los estándares expuestos, se considera que debe permitirse la continuación del procedimiento interno para elegir a la persona titular de la “Coordinación de Defensa de la Transformación”, pues será a partir de la valoración de las conductas que se desplieguen en el marco de este que se determine si se produce un riesgo en torno a la afectación del mandato de equidad en la contienda por la posible actualización de un acto anticipado de precampaña o campaña.

d) Respuesta a los agravios formulados por las promoventes

Las consideraciones desarrolladas en los apartados previos permiten brindar una respuesta puntual a los motivos de agravio que se hacen valer en contra del Acuerdo controvertido.

La promovente Kenia López Rabadán alega que en el propio acuerdo reclamado se reconoce que la “Coordinación de Defensa de la Transformación” no existe, por lo cual se permite que las personas aspirantes a un cargo inexistente hagan recorridos y actividades de promoción. A su consideración, lo manifestado hace evidente que se está disfrazando el proceso interno de selección de la candidatura de Morena a la Presidencia de la República, mediante la creación de un sistema paralelo que vulnera el artículo 226 de la LGIPE. También destaca que Morena ha utilizado la figura de las Coordinaciones para la Defensa de la Transformación para evadir la ley y atentar contra la equidad en la contienda.

El promovente Salomón Chertorivsky Woldernberg argumenta que la Comisión no justificó por qué el acuerdo denunciado es una determinación intrapartidista meramente autoorganizativa del partido y, por ende, no puede suspenderse. Además, sostiene que es incorrecto afirmar que se trata de una determinación intrapartidista autoorganizativa del partido, pues, considerando de forma superficial las características del proceso, es evidente que estamos ante un proceso interno de selección de candidaturas. Así, señala que, incluso sin calificar el proceso como un fraude a la ley, es evidente que tiene una finalidad

¹³⁴ Véase la sentencia SUP-REP-700/2018.

electoral y, por las condiciones en que se está realizando, se debe suspender para evitar que se vulnere de forma irreparable la libre voluntad de la ciudadanía, los derechos de todos los actores y los principios de la materia electoral.

Considero que **no le asiste la razón** a los promoventes, pues en los apartados previos se justificó el por qué la organización del procedimiento interno encuentra respaldo en el derecho de autoorganización de los partidos políticos y en el derecho de participación política de la militancia y simpatizantes. Además, prevalece la prohibición de que las personas participantes incurran en actos anticipados de precampaña o campaña. En ese sentido, suspender en su totalidad el proceso podría traducirse en una medida desproporcional.

No obstante, es cierto que todas las variables destacadas por la y el promovente permiten advertir que el objetivo material del procedimiento para designar a la “Coordinación de Defensa de la Transformación” es la definición de una estrategia político-electoral, mediante la evaluación de los perfiles que podrían contender en la elección para la renovación de la Presidencia de la República. Objetivo que sí presenta un riesgo a la equidad de la contienda, el cual exige la adopción de ciertas medidas para su regulación preventiva.

1.3. Debido a la posibilidad de que las conductas desplegadas en el marco del procedimiento denunciado vulneren el principio de equidad en la contienda, es necesaria la adopción de lineamientos generales para salvaguardarlo

Por otra parte, considero que **es correcta** la justificación de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE sobre la procedencia de las medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, debido a que la naturaleza y finalidad del procedimiento interno conllevan la posibilidad de que —a partir de las conductas específicas que realicen las personas participantes— se afecte indebidamente el principio de equidad en la contienda.

De esta manera, si bien no se justifica la suspensión del procedimiento interno en su integridad, por las implicaciones que ello tendría sobre el ejercicio legítimo del derecho de autoorganización de los partidos políticos y de participación política de la ciudadanía; es adecuada la adopción de lineamientos generales orientados a regir la conducta de quienes participan, debido a que en la normativa aplicable no se contemplan disposiciones específicas que regulen un procedimiento interno como el que está siendo organizado por Morena.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

En torno a esta cuestión, esta Sala Superior ha desarrollado una vertiente de las medidas cautelares de **tutela preventiva**. Este tipo de medidas consisten en evitar la producción de hechos futuros de inminente, o potencialmente inminente, celebración.

Para justificar este tipo de medidas, este Tribunal ha distinguido entre actos futuros e inciertos y los actos futuros de inminente realización¹³⁵. En el primer caso, su realización está sujeta a ciertas eventualidades, y dado su alto grado de falta de certeza, no es posible asegurar que el acto reclamado afectará a la parte promovente o que existe una alta probabilidad de afectación en los bienes jurídicos que se buscan tutelar. Ante estos supuestos, se ha considerado que no resulta procedente el dictado de las medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva. Es decir, no procede este tipo de medidas cuando se trata de hechos futuros de realización incierta.

Por otro lado, se considera que estamos frente a hechos futuros de inminente, o potencialmente inminente realización, cuando existen suficientes elementos que permiten afirmar la realización de un evento que podría afectar el orden jurídico en la materia electoral. Por ejemplo, podría tratarse de conductas ya reiteradas, o de elementos dentro del expediente, que permitan a la autoridad administrativa suponer que la realización futura de un evento es inminente.

Por tanto, esta Sala Superior ha entendido que un acto es de inminente realización cuando: *i)* su realización únicamente depende de que se cumplan determinadas formalidades; *ii)* dado que anteriormente ya se ha celebrado un acto de las mismas características, es posible afirmar que existen elementos reales y objetivos de su celebración, es decir, exista sistematicidad en la conducta;¹³⁶ y, finalmente, *iii)* que la realización de ese acto o evento genere una vulneración en los derechos y principios que se buscan proteger.¹³⁷

Por ello, esta Sala Superior ha delimitado las situaciones en las que resulta procedente el dictado de las medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva. Esto, porque, en principio, las medidas cautelares sobre hechos futuros no son procedentes. Por lo tanto, para estar en posibilidad de dictar una medida cautelar sobre hechos futuros, se deben reunir los siguientes elementos:

¹³⁵ Ver SUP-REP-17/2017; SUP-REP-280/2018; SUP-JE-13/2020, SUP-REP-37/2022, de entre otros.

¹³⁶ Ver SUP-REP-37/2022.

¹³⁷ Ver SUP-REP-538/2022; SUP-REP-588/2022, SUP-REP-807/2022, de entre otros.

- i) La existencia de una probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso;
- ii) El temor fundado de que, de no cesar provisionalmente los efectos del acto denunciado, se generará una afectación irreparable en los derechos que se pretenden proteger, y
- iii) La existencia de suficientes elementos para afirmar que estamos frente a un hecho futuro de realización inminente. Para esto, es necesario que existan elementos que, de forma real y objetiva, justifiquen que es altamente probable que se celebren los actos que se pretenden restringir.

De reunirse estos elementos, se justifica el dictado de la medida cautelar.

En ese sentido, considero que está justificada la emisión de medidas cautelares para que Morena y las personas participantes en el procedimiento denunciado se ajusten a los límites y parámetros constitucionales, de conformidad con los principios de legalidad y equidad.

Lo anterior, debido a la naturaleza del procedimiento interno (pues tiene por objetivo definir una estrategia político-electoral mediante la valoración de los perfiles para ocupar un cargo de elección popular) en conjunto con la circunstancia de que en la LGIPE o en la Ley de Partidos no se prevén reglas generales para la regulación de este tipo de mecanismos partidistas.

Cabe destacar que en el procedimiento diseñado por el partido se prevé la posibilidad de que las personas aspirantes realicen recorridos y organicen asambleas informativas dirigidas a la militancia y a la ciudadanía general, así como que dichas actividades evidentemente requieren e implican el gasto de recursos económicos.

Ese escenario revela la posibilidad de que las conductas denunciadas contravengan la normativa y actualicen una infracción, como la realización de actos anticipados de precampaña o campaña; el recibir financiamiento por parte de sujetos prohibidos o de fuentes ilícitas; el gasto excesivo de dinero o el uso indebido de recursos públicos.

Con base en las ideas desarrolladas en este apartado, se reconoce que la celebración del procedimiento denunciado tiene una justificación *prima facie* en

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

el ejercicio del derecho de autoorganización de los partidos políticos y del derecho de participación política de la militancia y simpatizantes; pero se reconoce el riesgo y la posibilidad de que las conductas específicas que desplieguen el partido organizador y las personas aspirantes afecten el mandato constitucional de equidad en la contienda.

De esta manera, aunque no hay elementos que justifiquen suspender el procedimiento interno en su integridad, pues implicaría una restricción excesiva de los derechos señalados; la salvaguarda en sede cautelar del principio de equidad en la contienda **se logra de forma idónea y proporcional a través de la emisión de lineamientos generales**, desde una perspectiva de tutela preventiva. Lo anterior, sumado a la circunstancia de que se pueden presentar quejas en relación con las conductas específicas que se realicen en el marco de ese procedimiento interno, para que se instauren y resuelvan los procedimientos sancionadores correspondientes.

2. Para salvaguardar la equidad, se requiere la adopción de medidas preventivas de carácter general, por lo que la Comisión de Quejas no era competente para emitirlas, sino el Consejo General del INE.

Aunque estimo procedente la emisión de medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, considero que la Comisión de Quejas y Denuncias no era legalmente competente para emitirlas, sino que **debió hacerlo el Consejo General del Instituto Nacional Electoral**, como se razona a continuación.

Este órgano jurisdiccional federal ha tenido la oportunidad de abordar la temática y pronunciarse sobre si, y en qué supuestos, el Consejo General, como máximo órgano de dirección de la autoridad electoral administrativa nacional, es competente en materia de procedimientos sancionadores y tiene conferidas atribuciones para emitir medidas cautelares,¹³⁸ de conformidad con una interpretación sistemática y, por lo tanto, armónica de lo dispuesto en los artículos 41, fracción V, Apartados A y B, de la Constitución general; 44, párrafo 1, incisos

¹³⁸ SUP-REP-31/2021 resuelto el ocho de enero de 2021.

a), j), k), o), p), ii) y jj); 459, párrafo 1,¹³⁹ de la LGIPE y 5¹⁴⁰, 7,¹⁴¹ párrafo 1, fracción XVII, y 38¹⁴² del Reglamento de Quejas.

La Constitución general establece el carácter del INE como la máxima autoridad electoral administrativa nacional dotada de independencia y autonomía y de atribuciones expresamente conferidas en materia de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidaturas.

La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del INE y de los organismos públicos locales, en los términos que establece la propia Constitución.

El INE es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y la ciudadanía, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la **certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores**.

El Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto Nacional Electoral y se integrará por una persona titular de la consejería presidencial y diez personas titulares de las consejerías electorales, y concurrirán, con voz, pero sin

¹³⁹ "Artículo 459.

1. Son órganos competentes para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador:

a) El Consejo General;
b) La Comisión de Denuncias y Quejas, y
c) La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Consejo General."

¹⁴⁰ "Artículo 5.

Órganos competentes

1. Son órganos competentes para la tramitación y/o resolución de los procedimientos administrativos sancionadores:

I. El Consejo General.
II. La Comisión.
III. La Unidad Técnica.
IV. La Sala Regional Especializada.
V. Los Consejos y las Juntas Locales Ejecutivas.
VI. Los Consejos y las Juntas Distritales Ejecutivas."

¹⁴¹ "Artículo 7. Glosario

1. Además de las definiciones previstas en el artículo 3 de la Ley General, y para efectos de lo previsto en ella y en este reglamento, se entenderá por:

XVII. Medidas cautelares: Actos procedimentales que determine el Consejo, la Comisión o los órganos desconcentrados competentes, a solicitud de la Secretaría Ejecutiva, la Unidad Técnica, un Organismo Público Local o el Vocal Ejecutivo de la junta correspondiente, a fin de lograr el cese de los actos o hechos que pudieran constituir una infracción a la normatividad electoral, con el objeto de 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 la normatividad electoral, hasta en tanto se emita la resolución definitiva."

¹⁴² "Artículo 38.

Reglas de procedencia

1. Las medidas cautelares sólo pueden ser dictadas por:

I. El Consejo general y la Comisión, a petición de parte o de forma oficiosa, a propuesta de la Unidad Técnica, y
II. Los órganos desconcentrados en sus respectivos ámbitos de competencia, a petición de parte o de forma oficiosa, a propuesta del Vocal respectivo".

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo.

Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto.

El artículo 41, fracción II, de la Constitución Federal dispone que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado, y que la ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales, así como que la propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

Este caso presenta ciertas particularidades que hacen necesario zanjar la cuestión relativa a la determinación de cuál órgano de la máxima autoridad electoral administrativa es el competente para emitir las medidas cautelares que este caso amerita, en observancia de los principios constitucionales rectores de la materia, destacadamente la certeza, la legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, así como la equidad en la contienda y en atención a las siguientes propiedades relevantes del presente caso:

(i) La naturaleza de los hechos denunciados y sus alcances generales que trascienden en el ámbito nacional. Esto es, la presunta realización de actos anticipados de campaña atribuidos al partido político nacional Morena, Claudia Sheinbaum Pardo, Adán Augusto López Hernández, Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Ricardo Monreal Ávila, Manuel Velasco Coello y José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña, por iniciar y realizar de manera anticipada el proceso de selección de persona candidata a la presidencia de la República, de cara al próximo proceso electoral federal 2023-2024. Lo anterior, derivado de la celebración de la Sesión



Extraordinaria del Consejo nacional de Morena, el pasado once de junio de 2023, en el que se aprobó el “ACUERDO DEL CONSEJO NACIONAL DE MORENA PARA QUE DE MANERA IMPARCIAL, DEMOCRÁTICA, UNITARIA Y TRANSPARENTE SE LOGRE PROFUNDIZAR Y DAR CONTINUIDAD A LA CUARTA TRANSFORMACIÓN DE LA VIDA PÚBLICA DE MÉXICO”. Además, se denunció a Claudia Sheinbaum por actos anticipados, uso indebido de recursos y promoción personalizada por difundir propaganda relacionada con un evento el 15 de junio (*Encuentro ciudadano con la jefa de Gobierno en la Ciudad de México*).

Los denunciantes **solicitaron cautelares para que se detenga el proceso de selección**, se ordene a los participantes abstenerse de asistir a las asambleas informativas y hacer actos proselitistas, y se suspenda el evento del 15 de junio.

- (ii) **Las medidas cautelares dictadas por la autoridad responsable y el alcance de las acciones ordenadas.** La Comisión responsable negó las cautelares sobre el evento del 15 de junio, así como la suspensión del acuerdo reclamado y el proceso partidista. Sin embargo, estableció, en tutela preventiva, lineamientos para el actuar del partido y las personas denunciadas a fin de evitar una vulneración a la equidad del proceso electoral 2023-2024. Las medidas cautelares emitidas por la autoridad responsable tienen como principio rector que el partido político Morena y las personas denunciadas **“en todo tiempo se ajusten a los límites y parámetros constitucionales antes expuestos, recalándose la obligación de conducirse acorde a los principios de legalidad y equidad”**.
- (iii) **Los agravios de la parte recurrente.** Las partes recurrentes impugnan la decisión, ya que consideran que las medidas son insuficientes ante la gravedad del acto reclamado.

Las propiedades relevantes anteriores, consideradas conjuntamente, hacen que el caso, además de **inédito**, sea **relevante** y **trascendente**, de forma tal que es necesario determinar cuál órgano, de los que participan en el PES, según su diseño institucional, tiene las atribuciones sobre la emisión de las medidas cautelares que se requieren para evitar un daño irreparable a la equidad de la contienda, cuando, a primera vista, tanto la Comisión de Quejas y Denuncias

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

como el Consejo General pueden válidamente dictarlas, a nivel central, sin que la ley precise en qué casos compete a este último.

Así, considero que **el caso, dadas sus circunstancias particulares y alcances, debe ser conocido y resuelto por el Consejo General del INE, como órgano máximo de dirección, al tratarse de un caso inédito, relevante y trascendente para el ordenamiento jurídico electoral**, relacionado con la emisión de medidas cautelares, con la finalidad de evitar un daño irreparable al principio o valor constitucional de la equidad en la contienda, en relación con el desarrollo de un proceso partidista encaminado a la definición de una precandidatura única a la presidencia de la República en el proceso electoral federal 2023-2024.

Estudio oficioso de la competencia como presupuesto procesal

La Sala Superior en la Jurisprudencia 1/2013, de rubro: **COMPETENCIA SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**, estableció que, en atención a lo previsto en el artículo 16 de la Constitución general, la competencia es un requisito fundamental para la validez de un acto de autoridad, pues esta solo puede hacer lo que la ley le permite, de ahí que la constitucionalidad y legalidad del acto dependerá de que haya sido realizado por la autoridad facultada legalmente para ello, dentro de su respectivo ámbito de competencia, regido específicamente por una o varias normas que lo autoricen.

Así, este órgano jurisdiccional, al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-14/2020, SUP-RAP-101/2019, SUP-RAP-123/2018, de entre otros, determinó que el parámetro de control para evaluar las cuestiones relacionadas con la competencia, en los términos previstos en el artículo 16, párrafo primero de la Constitución general, es una cuestión de **orden público** y de **estudio preferente**.

La competencia constituye un elemento de validez de los actos de autoridad, al permitir al afectado conocer si quien los emitió cuenta con atribuciones para ello, dado el carácter con el que lo hizo, lo cual otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo y, por ende, si es conforme o no con la normativa aplicable.¹⁴³

La cuestión relativa a la fundamentación de la competencia es una exigencia

¹⁴³ Ver Jurisprudencia plenaria P./J. 10/94 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro **COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD**.



constitucional que por regla general no es subsanable, pues al carecer de ella, se haría inexistente el acto y, por tanto, desaparecerían las consecuencias jurídicas que hubiera producido en la esfera jurídica de las personas.

Los bienes jurídicos tutelados en la fundamentación de la competencia son la certeza y seguridad jurídica a las personas, en la vertiente de que, quien emitió el acto, se encuentre autorizado por el ordenamiento aplicable; asimismo, se tutela el derecho a la defensa, para que se pueda cuestionar el marco de atribuciones de las autoridades.¹⁴⁴

En consecuencia, si de la revisión del acto o resolución cuestionado, se advierte que ha sido emitido por una autoridad incompetente, se produce una condición jurídica de invalidez total del acto, porque la autoridad carece de facultades y, al tratarse del incumplimiento de un presupuesto constitucional para la existencia del mismo, ni siquiera puede entenderse que aquél quedó configurado, es decir, dicho acto debe ser evaluado como si jamás hubiese existido, por lo que no puede subsistir ni surtir efecto alguno.

Competencia de los órganos del INE respecto a las medidas cautelares en PES

En cuanto a las medidas cautelares, la normativa aplicable otorga competencia para decretarlas en el ámbito que le corresponde al INE, tanto a su Consejo General, como a la Comisión de Quejas y a los órganos desconcentrados, sin especificar en qué supuestos corresponde al primero.

En términos del artículo 41, base III, apartado D, de la Constitución General, el INE, mediante procedimientos expeditos investigará las infracciones sobre el tema ahí regulado y podrá imponer las medidas cautelares al respecto.¹⁴⁵

En el artículo 41, base V del mismo ordenamiento se establece que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza por medio del INE y los organismos públicos locales electorales, en los términos que establece la Constitución General.

Al respecto, en su apartado A, se precisa que el INE es un organismo público autónomo que, en su ejercicio, se rige por los principios de certeza, legalidad,

¹⁴⁴ Ver jurisprudencia plenaria P./J. 10/94, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro **COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD** y la Jurisprudencia 2a./J. 57/2001, Segunda Sala, de rubro **COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EN EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA, DEBE SEÑALARSE CON PRECISIÓN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA Y, EN SU CAO, LA RESPECTIVA FRACCIÓN, INCISO Y SUBINCISO.**

¹⁴⁵ Como las de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, donde el Consejo General es su órgano superior de dirección.

El INE tiene entre sus fines contribuir al desarrollo de la vida democrática; asegurar a la ciudadanía el ejercicio de los derechos político-electorales, así como vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, y garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, de conformidad con el artículo 30 de la LGIPE.

El artículo 35 de la LGIPE prevé que el Consejo General es el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar por el cumplimiento de los principios rectores en materia electoral.

Acorde al artículo 44 de la LGIPE, entre las atribuciones del Consejo General están las siguientes:

- Vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su Presidencia, de la Secretaría Ejecutiva o de sus comisiones, las actividades de estos, así como de los informes específicos que el Consejo General estime necesario solicitarles.
- **Emitir los Reglamentos de Quejas y de Fiscalización.**
- Requerir a la Junta General Ejecutiva investigue, por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral federal.
- Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, en los términos previstos en la Ley.
- **Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en la ley o en otra legislación aplicable.**

Por su parte, conforme con el artículo 459, párrafo 1, de la LGIPE, el Consejo General es autoridad en materia de procedimientos sancionadores. Por su parte, en los artículos 471 y 474 del mismo ordenamiento, se establece la competencia de la Comisión de Quejas y de los órganos desconcentrados, ambos del INE en materia de medidas cautelares.

Por su parte, en el artículo 5, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE se precisa que son órganos competentes para la tramitación y/o resolución de los procedimientos administrativos sancionadores, entre otros, el Consejo General y, en su párrafo 2, fracción I, se indica que los órganos del INE conocerán, a nivel central, del procedimiento para la adopción de medidas cautelares.

Finalmente, en el artículo 38, párrafo 1, fracción I del Reglamento de Quejas se indica que las medidas cautelares, a nivel central, las dicta el Consejo General o la Comisión de Quejas y, en el artículo 42, se prevé el ámbito en que las dictan los órganos desconcentrados.

De la normativa antes referida, se advierte que, si bien en materia sancionadora tanto el **Consejo General** como la Comisión de Quejas del INE pueden dictar medidas cautelares, no se especifica en qué casos le corresponde al primero emitir tales acciones. No obstante, a mi juicio, las características del caso justifican que las medidas se emitan por el máximo órgano de dirección.

a. El Consejo General tiene competencia originaria y residual para dictar medidas cautelares

El Consejo General puede válidamente conocer de asuntos no regulados en la ley para la Comisión de Quejas o para los órganos desconcentrados del propio INE, por tener competencia originaria y residual. *Originaria*, porque como máximo órgano de dirección, desde 2007 conocía el procedimiento expedito. *Residual*, porque dicta medidas cautelares en PES que no sean competencia exclusiva de Comisión de Quejas u órganos desconcentrados.

Ello, porque en términos del artículo 41 de la Constitución General, al INE corresponde conocer de los PES, los cuales, acorde a la Ley Electoral contemplan, en su caso, el dictado de medidas cautelares (artículo 471) y, además, expresamente, en el Reglamento de Quejas se indica que al Consejo General del INE le corresponde dictar cautelares (artículo 38¹⁴⁶).

Por eso, su ámbito de atribución para las cautelares, son todos aquellos asuntos que no están expresamente previstos para la Comisión de Quejas y los órganos desconcentrados¹⁴⁷.

En ese sentido se tiene que:

¹⁴⁶ En relación con el artículo 5 también del Reglamento que establece que es potestad del Consejo General dictar medidas cautelares.

¹⁴⁷ Pues, ahí se delimitan los supuestos jurídicos concretos en que pueden dictarles.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

1. A la *Comisión de Quejas le corresponde dictar medidas cautelares* cuando se trata de infracciones por: *i)* vulneración al artículo 41.III (materia de radio y televisión) o al 134 párrafos séptimo¹⁴⁸ y octavo (recursos públicos y promoción personalizada en propaganda gubernamental), ambos de la Constitución; *ii)* vulneración a la Ley Electoral por propaganda política o electoral que incluye, entre otras, la calumnia y la vulneración a derechos de terceros¹⁴⁹, o *iii)* actos anticipados de precampaña o campaña (artículos 470 y 472¹⁵⁰ de la Ley Electoral).

2. A los *órganos desconcentrados les corresponde dictar medidas cautelares* cuando se relacionen con infracciones sobre *i)* ubicación física o el contenido de propaganda política o electoral impresa; *ii)* aquella pintada en bardas, o cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión, y *iii)* cuando se refieran a actos anticipados en que la conducta se relacione con ese tipo de propaganda¹⁵¹.

Este órgano jurisdiccional federal ya se ha pronunciado en el sentido de que, ejemplificativamente, algunos supuestos concretos en que el Consejo General del INE dictaría medidas cautelares serían:

- En infracciones a la normativa electoral vía plataformas de internet y redes sociales, siempre y cuando, no pueda dilucidarse el ámbito de aplicación, sino que su impacto se propaga en todo el país o a dos o más entidades, y estén vinculadas a tópicos que pueden tener impacto o trascendencia relevante en los comicios o en los principios rectores de la función electoral, por la materia de denuncia, los sujetos denunciados, entre otros elementos¹⁵².
- Tratándose de programas sociales gubernamentales con alcances generales, usados para fines electorales.
- Otro tipo de vulneración a disposiciones de impacto electoral que pueda llegar a trascender a los procesos electorales federal, o federal y local(es) concurrentes,

¹⁴⁸ Generada jurisprudencialmente, dada su estrecha vinculación con la infracción del 134.8 de la Constitución (vg. Jurisprudencia 12/2015: "PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA").

¹⁴⁹ Ello, por ser infracciones relacionadas con vulneración a las normas sobre propaganda electoral (artículo 247, párrafos 1 y 2 de la Ley Electoral, en relación con el 6º de la Constitución y 471.2 de la Ley Electoral, respectivamente).

¹⁵⁰ Ello es así, porque se advierte que tal artículo indica que en tales tipos de PES (los del artículo 470), si la UTCE lo considera necesario las propondrá a la Comisión de Quejas para que las emita.

¹⁵¹ Siempre que ocurra en su demarcación. Si la conducta es generalizada o reviste gravedad, la Secretaría Ejecutiva, vía la UTCE, puede atraer los casos (artículo 473.3 de la Ley Electoral y 64.2 y 65.4 del Reglamento de Quejas). Además, acorde al artículo 65.6 del Reglamento, la UTCE también puede atraer el asuntos que: cometan funcionarios públicos; la propaganda sea calumniosa, de carácter religioso o se coloque o difunda en medios impresos nacionales o, por cualquier medio fuera del territorio donde ejerce su encargo el servidor público.

¹⁵² Con independencia de que el Consejo General tiene facultad constitucional y legal para delegar ciertas atribuciones cuando así lo considere necesario.

o dos o más locales concurrentes, pero que sea distinta a la generada en radio y televisión del artículo 41 de la Constitución o, a la vulneración de propaganda electoral de la Ley Electoral; o a los actos anticipados o a la vulneración al artículo 134 párrafos séptimo y octavo de la Constitución¹⁵³.

b. El Consejo General tiene competencia para emitir medidas cautelares tratándose de criterios novedosos, de importancia y trascendencia

Como se ha dicho, el Consejo General del INE, en su calidad de máximo órgano de dirección de la autoridad nacional, concentra un conjunto de atribuciones constitucionales y legales de ese órgano autónomo, expresamente para emitir el Reglamento de Fiscalización y realizar actos jurídicos para hacer efectivas tales atribuciones conforme a la ley e, incluso, en sede cautelar para emitir medidas en materia de fiscalización que eviten la generación de un daño irreparable a los bienes constitucionales que se puedan poner en riesgo.

En diversos casos, esta Sala Superior ha validado la competencia del Consejo General del INE, por ejemplo, para ajustar diversas fechas al calendario electoral y reglamentar acciones afirmativas en materia de género y de personas indígenas. El denominador común en esos casos ha sido que dichos asuntos se refieren a criterios y directrices en materia administrativa-electoral de impacto, relevancia, trascendencia, o probable afectación a los principios que rigen la función electoral.

Consecuentemente, por las razones expuestas, considero que **el Consejo General del INE**, como máximo órgano de dirección y dotado de atribuciones expresas en materia de fiscalización, es quien **debió emitir en este caso los lineamientos generales que, como medida cautelar, son necesarias para preservar, en todo caso, la equidad en la contienda y los principios rectores de la función electoral.**

3. La Sala Superior debió establecer parámetros para que los Lineamientos que emitiera el Consejo General del INE tutelaran adecuadamente la equidad del proceso electoral federal 2023-2024, de forma preventiva

¹⁵³ En su caso, las infracciones en las que la **Secretaría Ejecutiva del INE o la UTCE pueden ejercer facultad de atracción** acorde a la Ley Electoral o Reglamento de Quejas respectivamente, ya que expresamente no se indica que las medidas cautelares las dicte la Comisión de Quejas. Tales infracciones están especificadas en la nota a pie, anterior. Esto no excluye que el **Consejo General del INE**, dadas sus atribuciones **pueda delegarle a la UTCE y/ a los órganos desconcentrados**, vía acuerdos o lineamientos generales, el dictado de medidas cautelares en los supuestos que así considere.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

Los Lineamientos preventivos que, a mi juicio, eran necesarios debieron tener como finalidad principal prevenir, de forma amplia y completa, una posible vulneración a la equidad del proceso electoral federal 2023-2024. Para ello, resultaba indispensable que esta Sala Superior estableciera ciertos parámetros básicos sobre las permisiones y prohibiciones que se debieron considerar en el proceso, así como la forma de fiscalizar los recursos utilizados en el mismo.

3.1. La equidad como principio del sistema democrático y como garantía institucional de los derechos político-electorales.

En el presente caso cobra vigencia lo razonado por Norberto Bobbio, por la cual se postula que “Para un régimen democrático, estar en transformación es el estado natural; la democracia es dinámica; el despotismo es estático y siempre igual a sí mismo”. Ciertamente, considero que la ley debe interpretarse y aplicarse motivada en el contexto con un sentido crítico, a través de una interpretación sistemática, de conformidad con los valores actuales, sin anclar a las generaciones presentes y futuras en la doctrina de “Los Padres Fundadores” como una suerte de sociedad estática, inmóvil, por un derecho sin capacidad de adaptación y confiado a jueces originalistas y textualistas (artículos 5, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 2°, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).

No creo que deba atenderse a una interpretación literal de la ley para, en forma directa, apodíctica y automática, hacer abstracción del “contexto actual”, aquel por el cual se reconoce que toda sociedad y los diversos procesos que ocurren en ella son dinámicos.

En este sentido, la Constitución federal no sólo debe entenderse como una norma jurídica imperativa sino también como un texto vivo y eficaz que tiene la aptitud de adaptarse a las nuevas realidades sociales, culturales, económicas y políticas. Efectivamente, nuestra Constitución general y las leyes que de ella emanan no están conformadas por cláusulas pétreas o normas jurídicas intangibles, como ocurría en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 o las llamadas Siete Leyes centralistas de 1836, en lo que Ernst W. Böckenförde identifica como el “signo de que una comunidad política ha perdido la confianza en sí misma”. La certeza del Derecho no implica que esté proscrita su capacidad de desarrollo y adaptación a las nuevas realidades o también llamadas realidades emergentes.



Aquí es preciso citar lo advertido Miguel Beltrán de Felipe y Julio V. González García, cuando sostienen que “... el derecho constitucional tiene un contenido mucho más principal y, en consecuencia, requiere una adaptación mayor a las nuevas circunstancias que vayan surgiendo socialmente...”

Efectivamente, en el Tribunal Electoral, en tanto órgano terminal para el control jurisdiccional de la constitucionalidad, han cobrado carta de naturalización las sentencias aditivas por las cuales se realiza una interpretación extensiva o analógica.

Así resulta válido concluir que las reglas legales en materia electoral no excluyen la posibilidad de que se abran los significados de dichas normas jurídicas, en los aspectos instrumentales, siempre que se atienda a su finalidad constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar la equidad en la contienda electoral. Es preciso reconocer la importancia de los principios y su carácter primordial y prevalente sobre las reglas que los desarrollan. La justicia de las razones que informan una decisión judicial no se debe medir por un ideal abstracto e inasible cualquiera que sea sino por su capacidad de resolver problemáticas reales, bajo los principios y valores que informan el texto constitucional.

Con el justice Benjamín N. Cardozo creo que:

“...(s)e debería estar más preparado para abandonar una posición insostenible cuando no se pueda razonablemente suponer que la regla que se va a descartar haya determinado la conducta de las partes, y particularmente cuando en sus orígenes haya sido el producto de instituciones o condiciones que hayan adquirido un nuevo sentido o desarrollo con el correr de los años”.

La equidad en la contienda electoral debe considerarse como el núcleo básico o mínimo irreductible (artículos 41, fracciones II y IV, y 134, párrafo séptimo, de la Constitución federal), mientras que los demás elementos normativos podrían entenderse como las condiciones que dan concreción a una norma de textura abierta (principio) y respecto de las cuales se debe reconocer la capacidad de creación y desarrollo del Derecho en sede judicial, para adaptarlo a la cambiante realidad social. Después de todo, como lo sentencia Oliver W. Holmes “la vida del derecho no ha sido la lógica: ha sido la experiencia”.

Dicha necesidad de actualizar y dar vigencia a las reglas de los procesos internos de los partidos políticos para la elección de sus candidaturas, mediante las decisiones correspondientes de la autoridad jurisdiccional, al propio tiempo, permite que ejerzan, en forma plena, su derecho de autodeterminación y autorregulación (artículo 41, fracción I, párrafos segundo y tercero, de la

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

Constitución federal). Ello es una medida idónea y proporcional, cuando se considera que las reglas sobre las precampañas datan de aproximadamente 15 años atrás (si se considera que en el COFIPE de 2008 se regularon por primera vez y subsisten en términos similares en la LGIPE).

Así, cuando el Tribunal Electoral atiende al contexto de los preparativos de los procesos internos de los partidos políticos (mediante la construcción de sus precandidaturas y la preparación de sus plataformas electorales), se establece un diálogo dentro del marco de lo razonable, en una suerte de democracia deliberativa, por la cual no se abdica de los principios y reglas constitucionales, sino que al mismo texto constitucional se le dota de un contenido vivo. No se puede aislar a la Constitución de su natural y necesaria interacción con la realidad que está llamada a regular, a fin de asegurar su legitimidad.

El significado y alcances de las reglas que sobre los preparativos de las precampañas y de las mismas campañas debe identificarse como una evolución gradual, paulatina, que, de ninguna forma, rompe con los fundamentos y principios que rigen en el derecho electoral mexicano, porque existe continuidad y estabilidad, certeza y objetividad, en la preparación de las precampañas y las modulaciones a las precampañas, a través del ejercicio de las facultades por el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral, en lo que se puede identificar como legítimas demandas de cambio de los diversos actores políticos.

Como se dio cuenta en líneas arriba, es un hecho que los partidos políticos procesan la construcción del perfil político de las personas quienes van a ostentar las precandidaturas al cargo de elección popular que reúne a la mayor cantidad de votantes en el país, esto es la Presidencia de la República. También puede mostrarse que ese proceso político no necesariamente empieza, en los hechos, cuando inician las precampañas.

Sin embargo, en cualquier momento todas las personas, incluidos los partidos políticos, deben respetar y hacer cumplir los principios constitucionales.

Es cierto que las normas en materia electoral regulan específicamente los tiempos ordinarios, “de no campaña”, y los tiempos en los que abiertamente se está en el proceso de conseguir una candidatura. Sin embargo, existen pocas normas que regulen los diversos procesos políticos a través de los cuales se construye el capital político de aquellas personas que ostentaran una precandidatura o candidatura.



No obstante, existe un principio fundamental que regula la vida política y partidista de acuerdo con la Constitución general, y ese principio es la equidad en la contienda.

La equidad en la contienda electoral constituye uno de los valores fundamentales de la democracia electoral que está prevista como forma de gobierno para nuestro país. Junto con la igualdad de oportunidades y la libertad del sufragio, la equidad en la contienda es uno de las normas históricas y fundamentales para las instituciones electorales y para los resultados comiciales auténticos.

Esta obligación de equidad en la contienda no sólo tiene fuente constitucional, sino que es una obligación reconocida por pactos internacionales en los que México es parte.

La garantía de tales derechos está representada por la organización del aparato estatal de forma tal que se garantice que los derechos políticos se ejerzan en elecciones democráticas, libres, equitativas, basadas en el sufragio universal, libre, secreto y directo como expresión de la soberanía popular. Así lo expresan los artículos 2° y 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 3° y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 7° y 21, párrafo 3, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como 3° de la Carta Democrática Interamericana, cuando reconocen, en términos generales, el deber de los Estados de adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y las disposiciones convencionales, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos y garantizar los derechos y oportunidades en condiciones de igualdad, entre otros, el derecho a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores.

Al respecto, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha destacado que los derechos políticos “son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático.” Asimismo, la Corte IDH considera que “el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

Convención”¹⁵⁴.

El mismo tribunal interamericano ha destacado que “es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación”. En este sentido, el derecho al sufragio implica, “que los ciudadanos pueden decidir directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos” considerando que “la participación política mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello”¹⁵⁵.

Respecto a las limitaciones o restricciones permitidas a los derechos políticos, la Corte IDH ha destacado que la Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos para efecto de que se ejerzan regularmente en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e **igual** y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, dicha reglamentación debe cumplir los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa¹⁵⁶.

En este contexto, también se ha destacado que el Estado –y en ello sus autoridades electorales tienen un papel central– tiene una obligación positiva que se manifiesta en la obligación de hacer, de realizar ciertas acciones o conductas, de adoptar medidas, que se derivan de la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción (artículo 1.1 de la Convención) y de la obligación general de adoptar medidas en el derecho interno (artículo 2 de la Convención). Tal obligación positiva consiste, de acuerdo con la Corte IDH, “en el diseño de un sistema que permita que se elijan representantes para que conduzcan los asuntos públicos” por lo que los Estados “deben organizar los sistemas electorales y establecer un complejo número de condiciones y formalidades para que sea posible el ejercicio del derecho a votar y ser votado”, para efecto de “hacer posible la celebración de elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por

¹⁵⁴ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C, No. 184, párrafos 140 y 143.

¹⁵⁵ *Ibidem*, párrafos 145 y 148.

¹⁵⁶ *Ibidem*, párrafos 149 y 150.

voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”¹⁵⁷.

En este punto, la Corte IDH es muy precisa al señalar que en el ámbito de los derechos políticos “la obligación de garantizar resulta especialmente relevante y se concreta, entre otros, en el establecimiento de los aspectos organizativos o institucionales de los procesos electorales, a través de la expedición de normas y la adopción de medidas de diverso carácter para implementar los derechos y oportunidades reconocidos en el artículo 23 de la Convención. Sin esa acción del Estado los derechos a votar y a ser votado, simplemente, no podrían ser ejercidos”¹⁵⁸.

Entre las medidas que pueden adoptar las autoridades estatales están las que tienen una naturaleza reglamentaria o de normas generales siempre que exista una base constitucional, convencional o legal para ello.

Con base en lo anterior, puede concluirse que **incluso en cualquier proceso político que sea susceptible de tener un impacto en la celebración de las elecciones, la igualdad y equidad en la contienda debe ser observada obligatoriamente.**

Así es indispensable, que todas las autoridades electorales, tanto el INE como las autoridades jurisdiccionales, estén obligadas a garantizar tal principio y a adoptar medidas, incluso de naturaleza reglamentaria o de normas generales, cuyo objetivo sea alcanzar esos estándares internacionales y constitucionales, a pesar de que no exista una regulación expresa al respecto.

Asimismo, puede señalarse que uno de los aspectos principales de la equidad en la contienda, es aquel que se relaciona con el acceso a los recursos económicos de los contendientes. Es decir, el diseño constitucional del sistema electoral mexicano diseñado pone un especial énfasis en la equidad de la contienda en relación con el ejercicio de los recursos económicos.

Algunas reglas plasmadas en la constitución al respecto son las siguientes:

- a) Dependencia del erario de los partidos políticos: los partidos se sostienen con recursos públicos y estos deben prevalecer sobre los recursos privados.
- b) Equidad en la distribución del presupuesto para partidos: la distribución de

¹⁵⁷ *Ibidem*, párrafos 156 y 158.

¹⁵⁸ *Ibidem*, párrafos 159.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

los recursos económicos debe ser equitativa

- c) Fiscalización de egresos e ingresos: todo el flujo económico hacia los partidos y fuera de ellos debe ser transparente y estar fiscalizado.
- d) Topes de gastos: ningún contendiente independientemente de su ingreso puede gastar más allá de cierto tope igual para todos.
- e) Sanciones y nulidades: en caso de que se incumplan las normas relacionadas con el flujo de dinero o su gasto, se impondrán sanciones o incluso la nulidad de una elección.

Esas reglas sobre el uso de recursos en las campañas implican su fiscalización y la equidad en la contienda, son valores fundamentales de la elecciones democráticas mexicanas. Lo cual centra la importancia sobre el deber y la facultad de las autoridades electorales mexicanas para **fiscalizar** absolutamente todo el recurso económico con el que cuenta un partido y que es empleado para la consecución de los votos y los cargos públicos de elección.

El objetivo principal de la fiscalización de los recursos es que se permite no sólo cuantificar sino también transparentar y hacer pública la cantidad de dinero o bienes privados con los que se beneficia a un partido político o a una persona que pueda tener influencia o un posible impacto en las elecciones.

De manera general, ciertos valores constitucionales se ven protegidos al cuantificar y transparentar el uso y la fuente del dinero en los procesos políticos-electorales; en ese sentido, la fiscalización de los recursos económicos en los partidos políticos y en las elecciones es una norma fundamental que implica una garantía secundaria y es interdependiente con el resto de los valores que se protegen en los procesos de elecciones auténticas.

En primer lugar, la fiscalización del uso de recursos en los procesos de los partidos políticos que tengan alguna relación con posibles precandidaturas permite que se cumplan las prohibiciones y limitantes que establece la propia normativa electoral en relación con las aportaciones de privados. Por ejemplo, que no se rebase el límite de gastos en la persecución de un cargo de elección popular, esto al garantizar los topes de gastos o los topes de aportaciones de privados.

En segundo lugar, saber quién y cuánto aporta a los partidos políticos o a las personas que buscan ser precandidatas permite a la ciudadanía y a las



autoridades prevenir y escrudiñar tanto la corrupción como la apariencia de esta; ello, porque genera incentivos adecuados para evitar que ciertos grupos económicos puedan posicionar a candidatos mediante el uso de recursos económicos, lo que implicaría posicionar intereses económicos, antes que representativos, dejando fuera a contendientes por el solo hecho de que no pueden tener acceso a los mismos recursos económicos.

Finalmente, la información obtenida en la fiscalización facilita que las personas votantes estén plenamente informadas de las aportaciones e ideologías que están detrás de las personas que aspiran a cierta candidatura.

En principio, la fiscalización producirá el efecto de que se le contabilice como un gasto a todo acto de apoyo a una posible candidatura o campaña y con ello verificar si rebasa el tope. El hecho de fiscalizar y revelar el uso de recursos económicos para generar capital político para las personas que pretenden ser candidatas no necesariamente representa una limitante a las estrategias electorales de la ciudadanía¹⁵⁹.

Nuestro sistema de financiamiento de partidos políticos, según la propia Constitución, debe ser preponderantemente público, lo que implica que los partidos y candidatos deben obtener un acceso equitativo a los fondos o recursos provistos por el gobierno y a la vez deben tener igual condiciones de acceso a los recursos privados. Ello, independientemente de si la actividad partidista se trata de la búsqueda del voto de la ciudadanía, o bien de construir el capital político de quien podría ostentar precandidatura a la Presidencia de la República.

Generar esquemas de excepción a través de procesos partidistas que queden fuera de los controles del financiamiento pone en desventaja a aquellos contendientes que no tienen acceso a las cantidades de dinero y recursos económicos para generar su capital político.

Debe tomarse en cuenta que el financiamiento público sirve para tener candidatos y partidos independientes de los intereses particulares, si los actores políticos reciben al menos una cantidad básica de recursos del erario público, se puede limitar sustancialmente la probabilidad de que los partidos acepten financiamiento de contribuyentes que quieren influir en sus decisiones de política pública.¹⁶⁰ Si se permiten excepciones o prácticas por parte de los actores

¹⁵⁹ Esto lo ha sostenido por ejemplo la Suprema Corte Estadounidense en el caso *Citizens United v. Federal Election Commission*, consultable en: <https://www.supremecourt.gov/opinions/09pdf/08-205.pdf>.

¹⁶⁰ ACE Project. Red de Conocimientos Electorales. Apartado de Partidos y Candidatos. Disponible para su consulta en: <http://aceproject.org/ace-es/topics/pc/pca/pca02/pca02a/pca02a5>

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

políticos para beneficiarse de una manera diferenciada respecto a sus contrincantes por el uso no fiscalizado de recursos, se puede incentivar a que esta práctica se realice poniendo en riesgo los valores constitucionales que aseguran la autenticidad de los resultados electorales.

Lo anterior podría derivar en que las diferencias socioeconómicas que existen en la sociedad se traduzcan en diferencias de representación y de posibilidades de acceso en el poder. Por ejemplo, en el caso de México donde una gran cantidad de ciudadanos viven en condiciones de pobreza, no se puede esperar que todos los ciudadanos ordinarios hagan grandes contribuciones al financiamiento de partidos o de personas que aspiren a una precandidatura.¹⁶¹ Por lo que, el permitir el dinero en la política cuando no está permitido, o generar el capital político para beneficio de una persona que pueda convertirse en una precandidatura y que sean ajenos a la fiscalización, únicamente genera un escenario de vulneración a los principios constitucionales de autenticidad de las elecciones y equidad en la contienda.

Así pues, en este caso, el INE se encuentra en la tarea, de acuerdo con la Constitución, de promover, respetar, proteger y garantizar la equidad en la contienda incluso antes de que inicien las precampañas, y, por tanto, inhibir los efectos negativos del dinero no fiscalizado en la política y en la posible consecución de los cargos públicos de elección popular.

Por esa razón, puede concluirse que la Constitución General protege en todo momento la equidad en la contienda partidista, incluso antes de que inicien las precampañas, esto es, en el proceso político de construcción del reconocimiento y capital de personas que pueden ostentar una precandidatura.

3.2. Bases generales para los Lineamientos que debió emitir el Consejo General del INE

En ese sentido, estas consideraciones, por obligación constitucional, debieron ser tomadas en cuenta por el Consejo General del INE y por esta Sala Superior para determinar las medidas cautelares necesarias para salvaguardar adecuadamente la equidad de la contienda en sus aspectos sustantivos, así como la garantía de ese principio constitucional en su vertiente de la equidad en los recursos económicos utilizados con el fin de conseguir resultados electorales.

Conforme con lo anterior, considero que esta Sala Superior debió **ordenar** al

¹⁶¹ Ibid.

Consejo General del INE que, en un plazo de **5 días naturales**, emitiera los **Lineamientos que**, en carácter de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, **eviten que los actos de posicionamiento que se realicen como parte del proceso político para definir a quienes podrían ostentar una precandidatura o candidatura vulneren la equidad de la contienda, así como que garanticen la debida fiscalización de los recursos destinados para tal efecto.**

Para tal efecto, considero que se debieron establecer los siguientes parámetros mínimos para la emisión de los Lineamientos:

- a. **Objeto.** Deberán ser aplicables a todos aquellos procesos y/o actividades cuya posible finalidad sea establecer una estrategia, posicionar y/o definir a las personas aspirantes a alguna precandidatura, de cara al Proceso electoral federal 2023-2024, con independencia de la denominación específica que se dé a estos procesos o actividades por parte de los partidos, organizaciones ciudadanas y/o las personas que los organicen o participen en ellos.

Por tanto, los Lineamientos deberán definir los parámetros necesarios para identificar este tipo de procesos y/o actividades de posicionamiento, así como los protocolos y herramientas a través de los cuales sus organizadores y las personas participantes reportarán sus actividades y la autoridad electoral dará seguimiento a las mismas.

- b. **Actos anticipados de precampaña y campaña.** Los Lineamientos de ningún modo habilitarán a los partidos, organizaciones ciudadanas, personas participantes y/o a sus simpatizantes para realizar actos que, en términos de la LGIPE¹⁶² y de los precedentes y la jurisprudencia del Tribunal Electoral,¹⁶³ impliquen actos anticipados de precampaña o campaña. En consecuencia, todos los actos que pudieran implicar un llamado expreso o inequívoco a

¹⁶² **Artículo 3.**

1. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

a) **Actos Anticipados de Campaña:** Los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido;

b) **Actos Anticipados de Precampaña:** Las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura; [...]

¹⁶³ Por ejemplo, en los juicios Jurisprudencia **4/2018** de rubro **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)**; así como la Jurisprudencia **2/2023** de rubro **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE DEBEN ANALIZAR LAS VARIABLES RELACIONADAS CON LA TRASCENDENCIA A LA CIUDADANÍA.**

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

votar a favor o en contra de una persona para una precandidatura o candidatura a un cargo de elección popular siguen estando prohibidos y deberán investigarse, incluso de oficio, y sancionarse en los términos de la ley.

- c. **Disposiciones para salvaguardar la imparcialidad y equidad.** Dada la naturaleza del procedimiento, si bien no resultan aplicables las prohibiciones constitucionales que se limitan temporalmente al proceso electoral o alguna de sus etapas, tal como sucede con la de difundir propaganda gubernamental durante las campañas electorales, sí resultan aplicables todas aquellas disposiciones que buscan salvaguardar los principios de neutralidad y equidad en la contienda, así como el modelo de comunicación política, previstos constitucionalmente.

En ese sentido, cualquier procedimiento, actividad o propaganda que tenga la finalidad de posicionamiento referida, deberá sujetarse a las restricciones constitucionales en materia de acceso a las prerrogativas de radio y televisión, así como a las prohibiciones en materia de intervención de instituciones y personas servidoras públicas en las contiendas electorales:

- o **Prerrogativas de acceso a radio y televisión.** Las prerrogativas de radio y televisión disponibles para los partidos políticos durante el periodo ordinario, es decir, aquel fuera de la precampaña y la campaña, solamente pueden utilizarse para la difusión de mensajes genéricos¹⁶⁴ y no pueden utilizarse para la sobreexposición de persona alguna¹⁶⁵. En consecuencia, no se podrá utilizar el pautado asignado a los partidos para la difusión de los procedimientos y/o actividades reguladas por los Lineamientos, ni para el posicionamiento de las personas que participan en ellos.

En el mismo sentido, dado que las actividades reguladas por los Lineamientos implican actos de posicionamiento político-electoral, resulta aplicable a estos procesos la prohibición constitucional de contratar o adquirir tiempos de radio y televisión por parte de cualquier persona para darles cualquier tipo de difusión.¹⁶⁶

¹⁶⁴ Conforme a lo previsto en el artículo 41, base III, Apartado A, párrafo 1, inciso g), de la Constitución general; los artículos 160, párrafos 1 y 2, 181, párrafos 1 y 2, 247 de la LGIPE, así como lo determinado por la Sala Superior en los recursos SUP-REP-18/2016, SUP-REP-40/2016, SUP-REP-52/2022.

¹⁶⁵ Jurisprudencia **6/2019** de rubro **USO INDEBIDO DE PAUTAS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICAR LA POSIBLE SOBREEXPOSICIÓN DE DIRIGENTES, SIMPATIZANTES, MILITANTES O VOCEROS DE PARTIDOS POLÍTICOS EN RADIO Y TELEVISIÓN.**

¹⁶⁶ Conforme a lo previsto en el art. 41, base III, Apartado A, párrafos 2 y 3, de la Constitución general, así como los artículos 159, párrafos 4 y 5 de la LGIPE. Así como la Jurisprudencia **30/2015** de rubro **ADQUISICIÓN**

- **Intervención de personas servidoras públicas y uso de recursos públicos.** Las personas servidoras públicas están obligadas, en todo momento, a aplicar los recursos públicos a su cargo de forma imparcial, y a conducirse con respeto a la equidad en la contienda. Asimismo, la propaganda gubernamental debe utilizarse exclusivamente con fines informativos, educativos o de orientación social; y no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.¹⁶⁷

En consecuencia, no está permitido el uso de recursos públicos para las actividades y procesos de posicionamiento político regulados en los Lineamientos.

Además, las personas servidoras públicas deberán abstenerse de participar en ellos en cualquier medida que pudiera implicar una vulneración a la equidad de la contienda en los términos de la línea jurisprudencial definida por el Tribunal Electoral, la cual establece que:¹⁶⁸

- ✓ Se actualiza el uso indebido de recursos públicos por la asistencia de los servidores a eventos proselitistas: a) en día u horario hábil, dado que se presume que la simple asistencia de estos conlleva un ejercicio indebido del cargo; y b) en días inhábiles, aun cuando el servidor público no se ostente como tal, si su participación es activa.
- ✓ Los servidores públicos que asisten a eventos proselitistas no deben tener una participación preponderante o activa, observando en todo momento la neutralidad y la equidad.
- ✓ La posibilidad de “capitalizar” la imagen de los servidores públicos se encuentra condicionada a que se preserve la equidad.
- ✓ Los servidores públicos que por su naturaleza deban realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo, solo podrán asistir a eventos proselitistas en días inhábiles, observando los parámetros de imparcialidad y neutralidad.

INDEBIDA DE TIEMPOS EN TELEVISIÓN. SE ACTUALIZA CON LA APARICIÓN, DURANTE LA TRANSMISIÓN DE UN EVENTO PÚBLICO, DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COLOCADA EN EL INMUEBLE EN EL QUE TENGA LUGAR.

¹⁶⁷ Art. 134, párrafos 7 y 8, de la Constitución general.

¹⁶⁸ Véase, entre otros, las resoluciones de los asuntos SUP-RAP-74/2008, SUP-RAP-90/2008, SUP-RAP-75/2010, SUP-RAP-67/2014, SUP-RAP-52/2014 y acum., SUP-JDC-903/2015 y acum., SUP-JRC-13/2018, SUP-REP-163/2018, SUP-REP-45/2021 y acum., y SUP-REP-709/2022. Así como la Jurisprudencia **14/2012** de rubro ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY y la Tesis **L/2015** de rubro ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

- ✓ Los servidores públicos titulares del Ejecutivo, en cualquiera de sus tres niveles de Gobierno, no pueden separarse del cargo que ostentan, por ello deben cuidar de no interferir o influir en los procesos electorales.

Asimismo, dado que podría generar una ventaja indebida y vulnerar la equidad de la contienda, no está permitida la capitalización del nombre, la imagen, silueta o cualquier forma análoga de representación que haga identificable a cualquier persona servidora pública.¹⁶⁹

El INE podrá incluir cualquier otra disposición que estime necesaria para regular los procesos de posicionamiento con el fin de proteger de forma preventiva la imparcialidad y equidad. Para ello, podrá considerar, en lo que resulte aplicable, los mecanismos, criterios y lineamientos utilizados para ese fin en los procesos electorales 2021-2022.¹⁷⁰

d. Trámite de quejas. Las denuncias y quejas que se presenten con motivo de cualquier infracción a la normativa electoral derivada de los procesos de posicionamiento referidos, así como las investigaciones que por el mismo motivo se inicien de oficio, deberán tramitarse vía procedimiento especial sancionador, dada su potencial vinculación con el proceso electoral próximo a iniciar.

e. Financiamiento y fiscalización. Se deberá implementar una fiscalización *ad hoc* para vigilar el origen y uso de los recursos empleados en los procesos y actividades de posicionamiento regulados por los Lineamientos. La fiscalización será de carácter preventiva y debe ser expedita, apegada a los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

Los lineamientos en materia de financiamiento y fiscalización seguirán las reglas de precampaña y deberán de cumplir, cuando menos, con los siguientes parámetros:

- **Financiamiento público.** Los procesos podrán ser financiados con el financiamiento público ordinario de los partidos políticos participantes. El

¹⁶⁹ En los términos del SUP-REP-709/2022.

¹⁷⁰ Incluyendo los Mecanismos y criterios tendentes a garantizar los principios de imparcialidad y equidad en los procesos electorales federal y locales 2020-2021, emitidos mediante el acuerdo INE/CG693/2020; así como los Lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral durante el Proceso Electoral Federal concurrente con los locales ordinarios 2020-2021, emitidos mediante el acuerdo INE/CG694/2020. Disponibles, respectivamente en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116223/CGex202012-21-rp-9.pdf> y <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116224/CGex202012-21-rp-10.pdf>.

financiamiento público ordinario que el partido político destine al proceso no podrá ser mayor al 2% (dos por ciento) del gasto ordinario que le haya sido asignado para el año en el cual se desarrolle dicha actividad.

- **Financiamiento privado.** Los procesos podrán ser financiados con recursos privados de: **a)** las personas que aspiren a la coordinación o un cargo análogo tratándose de procesos con características similares instaurados por cualquier partido político distinto a Morena; **b)** militantes, y **c)** simpatizantes.

La suma del financiamiento privado bajo todas sus modalidades no podrá exceder el financiamiento público y se sujetará a los límites siguientes:¹⁷¹

- a) las personas que aspiren a la coordinación o un cargo análogo** – las aportaciones voluntarias y personales que las y los participantes aporten exclusivamente para su proceso será determinado por el partido.

El partido queda obligado a informar a la Comisión de Fiscalización el importe que determinó como límite de aportación por cada persona participante del proceso.

Para dar cumplimiento a lo anterior, el Consejo General del INE deberá de requerir a Monera que, de inmediato, informe el monto referido en el párrafo anterior.

- b) militantes** – el 2% (dos por ciento) del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y precampañas en el año de que se trate.¹⁷²
- c) simpatizantes** - las aportaciones de simpatizantes, en su conjunto, no podrán exceder el 10% (diez por ciento) del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior y el límite individual anual de las aportaciones de simpatizantes serán del 0.5% (punto cinco por ciento) del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior.¹⁷³

Es importante reiterar que los límites señalados para militantes y

¹⁷¹ Los límites señalados coinciden con los establecidos en la Ley General de Partidos Políticos para las precampañas.

¹⁷² De conformidad con los importes señalados en el Acuerdo **INE/CG851/2022**, POR EL QUE SE DETERMINAN LOS LÍMITES DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO QUE PODRÁN RECIBIR LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES DURANTE EL EJERCICIO 2023 POR SUS MILITANTES Y SIMPATIZANTES, ASÍ COMO EL LÍMITE INDIVIDUAL DE LAS APORTACIONES DE SIMPATIZANTES.

¹⁷³ El importe de los límites señalados fue calculado por el INE en el acuerdo **INE/CG851/2022**.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

simpatizantes no son exclusivos para los procesos de posicionamiento como el que se analiza, sino que los importes determinados por el INE incluyen la totalidad de aportaciones que los partidos políticos pueden recibir en relación con cualquiera de las actividades ordinarias que realizan.

- **Prohibiciones.**¹⁷⁴ Son aplicables las prohibiciones previstas para las precampañas, por lo que los partidos políticos tienen prohibido recibir aportaciones o donativos, en dinero o en especie, préstamos, donaciones, condonaciones de deuda, bonificaciones, descuentos, prestación de servicios o entrega de bienes a título gratuito o en comodato de:
 - a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades, así como los ayuntamientos.
 - b) Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, así como la Ciudad de México.
 - c) Los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal.
 - d) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras.
 - e) Las organizaciones gremiales, sindicatos y corporativos.
 - f) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza.
 - g) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión.
 - h) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.
 - i) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.
 - j) Las personas morales y personas físicas con actividad empresarial.¹⁷⁵
 - k) Las organizaciones sociales o adherentes que cada partido declare, nuevas o previamente registradas.
 - l) Personas no identificadas.
- **Tope de gastos de precampaña.** Dada la naturaleza extraordinaria y peculiar de los procesos de posicionamiento que se pretenden regular preventivamente en los **Lineamientos** y con el fin de garantizar la equidad en la futura contienda, en caso de que alguna de las personas

¹⁷⁴ Artículos 54, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos y 121 del Reglamento de Fiscalización.

¹⁷⁵ En congruencia con la línea jurisprudencial de esta Sala Superior (Tesis II/2021 de rubro **FINANCIAMIENTO PRIVADO. LAS PERSONAS FÍSICAS CON ACTIVIDAD EMPRESARIAL FORMAN PARTE DEL CATÁLOGO DE SUJETOS RESTRINGIDOS PARA REALIZAR APORTACIONES PARA CUESTIONES POLÍTICO-ELECTORALES**), se incluye al catálogo de personas prohibidas para realizar aportaciones a un partido político a las personas físicas con actividades empresariales, ya que el giro de su actividad es comercial con fines de lucro y encuadran en el concepto de “empresa mexicana con actividad mercantil”.



participantes sea registrada formalmente a una precandidatura, **se deberán sumar a sus gastos de precampaña los gastos en que hubiere incurrido durante el proceso de posicionamiento respectivo**, de modo que estos se **contabilicen para efectos del tope de gastos de precampaña**.

En ese sentido, aunque el artículo 229, párrafo 1, de la LGIPE prevé que el tope de gastos de precampaña se aprobará a más tardar en el mes de octubre del año previo a la elección, el **Consejo General del INE**, con auxilio de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos y las áreas técnicas que correspondan, **deberá determinar, a la brevedad, el tope de gastos de la precampaña a la elección de la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos para el Proceso electoral federal 2023-2024**, para que las personas participantes en los procesos de posicionamiento puedan realizar una planeación financiera y determinar las estrategias que consideren pertinentes para participar en un proceso comicial.

Para la fiscalización de la precampaña, seguirán aplicando las normas legales y reglamentarias vigentes.

- **Fiscalización.** Como se anticipó, es necesario que **el proceso analizado** y cualquier otro con una finalidad semejante se **fiscalice de forma expedita y preventiva**. Lo anterior, ya que los gastos erogados en este tipo de actividades serán sumados a los gastos de precampaña en caso de que se formalice la precandidatura de alguna de las personas participantes.

Para ello, el Consejo General del INE deberá definir:

1. Un **calendario** con los plazos y fechas de las etapas que conformarán la fiscalización *ad hoc* de los procesos de posicionamiento referidos.
2. Los **formatos** para la presentación de los informes correspondientes y habilitar los sistemas utilizados para la fiscalización.¹⁷⁶
3. Los **lineamientos generales para la fiscalización** de los procesos de

¹⁷⁶ En otros, el Sistema Integral de Fiscalización (SIF); Registro Nacional de Proveedores (RNP); Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares y Medios Impresos (SIMEI) y el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos (SNR).

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

posicionamiento que los partidos políticos realicen con motivo de los actos preparatorios al inicio del proceso electoral federal 2023-2024, los cuales deberán considerar lo siguiente:

- 3.1 Autoridades encargadas de la fiscalización.** La fiscalización de los procesos estará a cargo del Consejo General del INE, a través de la Comisión de Fiscalización y la Unidad Técnica de Fiscalización.
- 3.2 Normatividad aplicable.** La normatividad aplicable al procedimiento para la presentación y revisión de los informes *ad hoc* de los procedimientos, será de conformidad con los procedimientos de revisión y reglas para la rendición de cuentas previstas en la LGPP, en el Reglamento de Fiscalización y en el Manual General de Contabilidad, así como los lineamientos y reglas expedidos por la autoridad fiscalizadora que considere pertinentes.

La captación, clasificación, valuación y registro de los ingresos y egresos se realizarán conforme con lo dispuesto en el Reglamento de Fiscalización y mediante el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), en la contabilidad ordinaria del ejercicio que corresponda.

La autoridad determinará habilitar los módulos, cuentas o cualquier otro elemento que considere necesario para llevar a cabo la fiscalización.

- 3.3 Periodo sujeto a revisión.** El periodo por fiscalizar corresponderá, según cada caso, a la temporalidad que los partidos políticos u organizadores de los procesos señalen en las convocatorias respectivas. En el caso de Morena comienza con la etapa de “recorridos de los aspirantes” el diecinueve de junio y concluye con la etapa de “levantamiento de la encuesta” el 3 de septiembre del año en curso.¹⁷⁷
- 3.4 Actividades de verificación.** Para corroborar el cumplimiento de las obligaciones en materia de rendición de cuentas, así como la veracidad de las operaciones registradas, el INE desplegará las actividades de verificación que su norma establece. Entre ellas,

¹⁷⁷ De conformidad con lo establecido en el documento denominado “ACUERDO DEL CONSEJO NACIONAL DE MORENA PARA QUE DE MANERA IMPARCIAL, DEMOCRÁTICA, UNITARIA Y TRANSPARENTE SE LOGRE PROFUNDIZAR Y DAR CONTINUIDAD A LA CUARTA TRANSFORMACIÓN DE LA VIDA PÚBLICA DE MÉXICO”.



destacan: las visitas de verificación, los monitoreos, determinación de costos, confirmación de operaciones con terceros¹⁷⁸ y la circularización con proveedores y aportantes en las mismas condiciones que se realizaría para auditar los gastos de un proceso interno de selección durante la precampaña.

3.5 Derecho de audiencia. En la revisión se deberá garantizar el derecho de audiencia de los participantes, a fin de que puedan realizar las aclaraciones que consideren pertinentes sobre las observaciones que, en su momento, realice el órgano fiscalizador.

3.6 Presentación de los informes. Los partidos políticos deberán presentar, por cada una de las personas participantes, un informe de los ingresos y gastos de los recursos que hayan manejado en el proceso que se revisa, en el tiempo y formato que disponga la autoridad.

Incluso, en caso de no realizar erogaciones, el partido político deberá presentar el informe en ceros de las personas cuya participación haya sido considerada.

3.7 Responsabilidad solidaria. Las personas participantes en los procesos serán responsables solidarias de la presentación de los informes. Por lo tanto, con independencia de la sanción que el partido pueda recibir por la omisión de presentar alguno de los informes, **la persona participante que no presente el informe de ingresos y gastos perderá el derecho a ser registrado como precandidato a la elección que corresponda.**

3.8 Tipo de gastos. Será necesario determinar el tipo de gastos que serán considerados como parte de la promoción, difusión y operación del proceso a revisar, de acuerdo a la naturaleza de las convocatorias emitidas por los partidos políticos (entre otros, se deberán considerar los eventos, los recorridos, la propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos, gastos operativos, de propaganda utilitaria o similares, anuncios espectaculares, bardas, salas de cine y de internet, gastos realizados en encuestas y estudios de opinión que tengan por objeto conocer las preferencias respecto a quienes

¹⁷⁸ SAT, CNBV y UIF, ya que son las instancias que controlan la información oficial fiscal, financiera, bancaria y de prevención de lavado de dinero.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

pretendan ocupar los cargos partidistas por el que compiten). Lo anterior, a fin de distinguir los gastos a ser contabilizados en este proceso de los gastos ordinarios.

3.9 Prorratio. Los gastos que el partido realice para la operación, difusión o promoción del proceso y en los que no se identifique a alguna persona participante, se le dará el tratamiento de propaganda genérica y el gasto será prorrateado en partes iguales como beneficio para todos los participantes.

3.10 Computo de plazos. Los plazos previstos para la fiscalización *ad hoc* de los procesos se realizará en días hábiles.

3.11 Resultados preventivos de la fiscalización del proceso. El Consejo General deberá presentar un dictamen consolidado y una resolución de los resultados obtenidos con la revisión de los informes de ingresos y gastos que presenten los partidos políticos y los participantes antes del inicio de las precampañas.

En el dictamen se especificarán los montos de los ingresos, egresos, así como las irregularidades en que hubiesen incurrido cada participante y las sanciones que deriven de estas conductas serán sancionadas en la resolución correspondiente, ya que el informe tiene como objeto dar a conocer a la autoridad, a los partidos, a las personas participantes y a la ciudadanía en general los resultados de los ingresos y gastos que fueron destinados al proceso.

Cabe destacar que, desde la emisión del acuerdo impugnado, la Comisión de Quejas ordenó a Morena y a todas las personas que participan como aspirantes en su proceso para la selección de la Coordinación proporcionar, de manera semanal, un calendario que deberá contener los recorridos de trabajo y actividades que tengan programadas para realizar la siguiente semana, así como llevar un control de los gastos de las personas que participan en el proceso para que, en su momento, cumplan con los informes de gastos ordinarios.

En ese sentido, es un hecho público y notorio¹⁷⁹ que el órgano fiscalizador del INE ha desplegado su facultad de verificación sobre

¹⁷⁹ En términos de lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios.



los recursos que se han estado utilizando, por lo que **todo lo gastado desde el inicio del proceso hasta su conclusión deberá integrarse en la revisión del informe expedito y preventivo que se ha ordenado en la presente resolución.**

3.12 Suma de gastos a la precampaña. A la persona o personas que los partidos políticos registren formalmente como precandidatas se le sumarán los gastos de posicionamiento que la autoridad haya determinado en el dictamen y resolución del proceso y contarán para efecto del tope de gastos de precampaña.

3.13 Resultados definitivos de la fiscalización ordinaria. En tanto que las operaciones revisadas forman parte de las actividades ordinarias, el resultado de la fiscalización será integrado al informe de ingresos y gastos del ejercicio ordinario de dos mil veintitrés.¹⁸⁰

3.14 Quejas. Las quejas que lleguen a presentarse por ingresos y gastos sobre este proceso deberán ser resueltas, a más tardar, el mismo día en que se resuelvan los informes de precampaña,¹⁸¹ de manera, que el dictamen consolidado de precampaña sea el resultado final de la información completa de los ingresos y gastos usados por la precandidatura a la Presidencia de la República.

Las quejas serán sustanciadas conforme a las reglas y plazos previstos en el Reglamento de Procedimientos Administrativos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

3.15 Permanencia de la propaganda. Toda la propaganda que sea colocada en el periodo en que se lleve a cabo el proceso de posicionamiento y que permanezcan en la vía pública una vez concluido serán gastos considerados para ser sumados a los gastos de precampaña debido al beneficio que persiste.

Especialmente, se tomará en cuenta la publicidad que contenga la imagen, nombre, apellidos, apelativo o sobrenombre de la persona seleccionada en el proceso de posicionamiento y registrada a una precandidatura.

¹⁸⁰ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 80, numeral 1, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos.

¹⁸¹ De conformidad con lo previsto en el 39, párrafo 1, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

SUP-REP-180/2023 Y ACUMULADO

Conclusiones

A partir de lo razonado, me aparto de lo resuelto, pues concluyo que esta Sala Superior debió:

1. **Declarar la procedencia de las medidas cautelares** solicitadas dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023 y sus acumulados, ya que tienen como finalidad asegurar que actos de posicionamiento como el que se analizó no vulneren la equidad en el próximo Proceso Electoral Federal 2023-2024.
2. **Revocar** el acuerdo impugnado (**ACQyD-INE-104/2023**) por falta de competencia de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE.
3. **Determinar** que el Consejo General del INE, como órgano máximo de dirección, es el competente para pronunciarse sobre las medidas cautelares solicitadas, al tratarse de un caso inédito, relevante y trascendente para el ordenamiento jurídico electoral.
4. **Ordenar** al Consejo General del INE que en un plazo de **5 días naturales** emita:
 - 4.1 El acuerdo por el que se determina el tope máximo de gastos de precampaña para la elección de la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos para el Proceso electoral federal 2023-2024.
 - 4.2 Las medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva consistentes en los **Lineamientos generales** para regular y fiscalizar, de manera preventiva, los procesos y/o actividades cuya posible finalidad sea establecer una estrategia, posicionar y/o definir a las personas aspirantes a alguna precandidatura de los procesos electorales 2023-2024, conforme a los parámetros previamente establecidos.
5. **Dejar subsistentes** las medidas cautelares otorgadas por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE en el acuerdo controvertido hasta que el Consejo General cumpla con lo ordenado.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.