CÉDULA DE NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS

RECURSOS DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTES: SUP-REP-156/2020 Y SUP-REP-157/2020 ACUMULADOS

RECURRENTES: MORENA Y PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

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

Ciudad de México, a veinte de diciembre de dos mil veinte. Con fundamento en los artículos 26, párrafo 3 y 28, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 33, fracción III, 34 y 95, fracción I, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en cumplimiento de lo ordenado en la **sentencia de catorce del mes y año en curso, dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, en el expediente al rubro indicado, siendo las **dieciocho horas del día en que se actúa**, la suscrita la **NOTIFICA A LOS DEMÁS INTERESADOS,** mediante cédula que se fija en los **ESTRADOS** de esta Sala, anexando la representación impresa la referida determinación judicial firmada electrónicamente, **constante de ochenta y siete páginas con texto**. **DOY FE.** ——————————————

ACTUARIA

LIC. PAOLA ELENA GARCÍA MARÚ

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA SUPERIOR
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
OFICINA DE ACTUARIOS

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSOS DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTES: SUP-REP-156/2020 Y SUP-REP-157/2020. ACUMULADOS

RECURRENTES: MORENA Y PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

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

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADA ENCARGADA DEL ENGROSE: MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIOS: ERNESTO SANTANA BRACAMONTES, RAMÓN CUAUHTÉMOC VEGA MORALES Y JUAN MANUEL ARREOLA ZAVALA

Ciudad de México, a catorce de diciembre de dos mil veinte

Sentencia que **revoca** el acuerdo ACQyD-INE-29/2020 de cuatro de diciembre del año en curso, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral que declaró procedentes las medidas cautelares solicitadas por el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Acción Nacional y diversas diputadas y diputados federales, en el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRD/CG/94/PEF/1/2020 Y ACUMULADOS.

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

Del escrito de la demanda y de las constancias del expediente se advierten los hechos siguientes:

1. Denuncias. Entre el treinta de noviembre y el dos de diciembre de dos mil veinte[1], el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Acción Nacional y diversas diputadas y diputados federales del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, denunciaron al Presidente de la República por la presunta vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad en la contienda, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos.

Lo anterior, porque durante una gira en el Estado de Baja California y en la conferencia matutina del treinta de noviembre, realizó manifestaciones que, en consideración de las y los denunciantes, invitaron a reflexionar el voto de la ciudadanía en favor de Morena y en contra de los denunciantes.

En las denuncias se solicitó el dictado de medidas cautelares.

[1] En adelante, todas las fechas corresponderán a dos mil veinte, salvo que se precise una diversa.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

2. Instrucción. La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral realizó diversas diligencias preliminares, admitió a trámite las denuncias y reservó el emplazamiento de las partes hasta en tanto se culminara la etapa de investigación. Además, acordó formular la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares.

3. Acuerdo impugnado. El cuatro de diciembre, la Comisión de Quejas declaró procedentes las medidas cautelares, bajo la figura de tutela preventiva, en cuanto a la posible vulneración de los principios de imparcialidad y neutralidad. En consecuencia, ordenó al Presidente de la República se abstuviera de realizar o emitir expresiones y declaraciones de índole electoral, así como de utilizar los espacios de comunicación oficial y aprovechar las funciones inherentes a su cargo para esos mismos efectos.

Asimismo, declaró improcedente la adopción de medidas cautelares, respecto de promoción personalizada del Presidente de la República —al no acreditarse el elemento objetivo—. Y, respecto al presunto uso indebido de recursos públicos —por no ser un tópico que permita pronunciamiento en sede cautelar—.

4. Recursos de revisión del procedimiento sancionador. El seis de diciembre, los recurrentes interpusieron ante el órgano responsable, los recursos de revisión del procedimiento

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

especial sancionador citados al rubro en contra del acuerdo mencionado en el numeral inmediato anterior.

5. Registro y turno. Recibidas las constancias en este órgano jurisdiccional, el Magistrado Presidente ordenó integrar los expedientes SUP-REP-156/2020 y SUP-REP-157/2020. Asimismo, los turnó a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, para su sustanciación.

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

7. Engrose por rechazo del proyecto por la mayoría. En sesión privada de catorce de diciembre, el proyecto de sentencia presentado por la Magistrada Instructora fue rechazado por una mayoría de cinco votos.

En vista de lo anterior, el Magistrado Presidente encargó a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, la elaboración del engrose respectivo.

RAZONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en los artículos 41, base III, Apartado D y 99, fracción IX, de la Constitución general; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafos 1, inciso b), y 2, de la Ley de Medios.

Lo anterior debido a que se interpone en contra de un acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral que se **determinó, entre otras cuestiones, declarar procedente la adopción de medidas cautelares, bajo la figura de tutela preventiva**, en cuanto a la posible vulneración de los principios de imparcialidad y neutralidad. En consecuencia, ordenó al Presidente de la República se abstuviera de realizar o emitir expresiones y declaraciones de índole electoral, así como de utilizar los espacios de comunicación oficial y aprovechar las funciones inherentes a su cargo para esos mismos efectos.

SEGUNDA. Acumulación

Procede acumular los recursos de revisión porque existe conexidad en la causa, esto es, identidad en la autoridad responsable y el acto impugnado, relativo al acuerdo sobre

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

la procedencia de la medida cautelar dictada en tutela preventiva en el procedimiento especial sancionador instaurado contra el Presidente de la República.

En consecuencia, se acumula el SUP-REP-157/2020 al SUP-REP-156/2020, debiendo glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la sentencia al asunto acumulado.

TERCERA. Improcedencia SUP-REP-156/2020

El recurso es improcedente y debe desecharse la demanda, porque Morena carece de interés jurídico y legítimo para impugnar el acuerdo combatido.

1. Marco jurídico

Los juicios y recursos en materia electoral son improcedentes, cuando la resolución o acto impugnado en modo alguno afecte el interés jurídico del recurrente[2].

El interés jurídico es la afectación a una situación jurídica o un derecho que directamente incumbe a una persona; por tanto, implica la existencia de esos elementos, para determinar si una resolución o acto realmente causa una lesión.

[2] Artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

Sólo si se actualiza el interés jurídico, es posible, en su caso, dictar una sentencia mediante la cual se pueda modificar o revocar la resolución o acto impugnado y, con ello, restituir al promovente en el derecho vulnerado[3].

En este sentido, el interés jurídico constituye una condición indispensable para el ejercicio de la acción en los diversos medios de impugnación.

Por tanto, cuando un recurrente interpone algún medio de impugnación en materia electoral, es con la finalidad de lograr la restitución de alguno de sus derechos, que haya resultado afectado con motivo de una resolución o acto de autoridad.

Finalmente, en algunos casos, se ha considerado que los partidos políticos, dado su carácter de entidades de interés público y su participación fundamental en los procedimientos electorales, tienen la potestad jurídica de controvertir actos de autoridad que, si bien no les causan un perjuicio personal y directo en su esfera de derechos, sí transcienden al orden normativo.

2. Caso concreto

[3] Ver Jurisprudencia 7/2002, de rubro: INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO. La totalidad de jurisprudencias y tesis del TEPJF, pueden ser consultadas en: http://bit.ly/2CYUly3.

Es importante precisar que la controversia del asunto está centrada en la decisión de la Comisión de Quejas de ordenarle al Presidente de la República se abstenga de realizar o emitir expresiones y declaraciones de índole electoral, así como de utilizar los espacios de comunicación oficial y aprovechar las funciones inherentes a su cargo para esos mismos efectos, como medida cautelar bajo la figura de tutela preventiva.

Al respecto, las medidas cautelares ordenadas por la Comisión de Quejas sólo vincularon al Presidente de la República, no así a Morena.

En virtud de lo anterior, Morena carece de interés jurídico y legítimo para impugnar el acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias, ya que no se advierte alguna afectación directa a alguno de sus derechos político-electorales.

No pasa desapercibido que Morena afirma que su interés deriva de la posibilidad de ser sancionado en el fondo en el procedimiento especial sancionador, ya que estima que la Comisión de Quejas consideró que las expresiones del Presidente de la República le beneficiaron.

Sin embargo, ello no es suficiente para tener por actualizado su interés jurídico, ya que en este momento no se advierte

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

alguna afectación individualizada, cierta y actual, o inmediata, dado que los efectos del acto reclamado —tutela preventiva— no se materializan en perjuicio de los derechos político-electorales del promovente.

Cabe indicar, que para esta Sala Superior las finalidades de los medios de impugnación en materia electoral se distorsionan cuando se pretenden proteger supuestas expectativas de derecho o supuestas posibilidades de afectación, pues los referidos medios no tienen una naturaleza de tutela preventiva, sino de reparación cuando la violación se ha presentado o es inminente que se actualice[4].

Por otro lado, Morena afirma que tiene interés legítimo para impugnar, porque está participando en el actual procedimiento electoral, por tanto, está facultado para revisar los actos que trasciendan al orden público.

A juicio de esta Sala Superior, no se actualiza este interés porque el acuerdo de la Comisión de Quejas no es susceptible de incidir o afectar un interés difuso que justifique el ejercicio de una acción tuitiva de tales intereses, pues se trata de una decisión que trasciende exclusivamente en la esfera jurídica del Presidente de la República con relación a

[4] SUP-RAP-165/2017 y SUP-JDC-88/2018.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

cuestiones inherente con sus obligaciones como servidor público.

Asimismo, no se trata de un acto relacionado con la preparación de las elecciones[5], por tanto, los efectos del acto impugnado son perfectamente individualizables respecto del sujeto a quien se dirige la acción de la autoridad. En consecuencia, no se está frente a un caso de protección o tutela de intereses difusos.

Tampoco se advierte un interés legítimo que implique un beneficio o efecto positivo en el orden jurídico, sino la pretensión de Morena, en términos de lo que se advierte de la lectura integral de su demanda, es que se revoque el acuerdo reclamado para el efecto de que el Presidente de la República tenga libertad de realizar expresiones como las denunciadas, no obstante que, en sede cautelar, se consideraron que podían vulnerar principios constitucionales rectores en los procesos comiciales que al día de hoy se encuentran desarrollándose a nivel federal y en diversos estados de la República.

Como lo ha señalado la Sala Superior, el interés legítimo implica un interés colectivo, calificado, actual, real y jurídicamente relevante que nace de la afectación a la

[5] Jurisprudencia 15/2000, de rubro: PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

esfera jurídica en sentido amplio de un individuo o colectividad, debido a su especial situación frente al orden jurídico y cuya reparación puede traducirse en un beneficio jurídico en favor del quejoso. En ese sentido, los afectados pueden controvertir actos que transgredan derechos fundamentales, sin necesidad de ser titulares de un derecho subjetivo[6].

Sin embargo, en el presente asunto ello no ocurre, porque en todo caso el acuerdo impugnado implica una posible lesión al Presidente de la República, sujeto vinculado a acatar la tutela preventiva ordenada por la Comisión de Quejas, lo cual incluso sí fue impugnado por dicho funcionario.

En ese sentido, ya que Morena pretende cuestionar la decisión de la Comisión de Quejas en relación con el dictado de medidas cautelares que no lo vincularon, es evidente que los efectos de esta determinación no tienen impacto en su esfera jurídica, sino su incidencia sólo se da en relación con el Presidente de la República[7]. Por tanto, no se está en presencia de una acción tuitiva encaminada a la protección del interés público como lo afirma Morena.

Por lo expuesto, el recurso es improcedente y, en consecuencia, debe desecharse la demanda.

---

[6] Entre otros, véase la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-67/2017.
[7] Similar criterio se sostuvo en el juicio SUP-JRC-143/2017.

CUARTA. Terceros interesados

Se debe tener como terceros interesados al Partido Acción Nacional y al Partido de la Revolución Democrática, al cumplir los requisitos legales[8].

1. Forma. En los escritos se hace constar el nombre y la firma de quien comparece en representación de los terceros interesados, así como la razón del interés jurídico en que se funda y su pretensión concreta.

2. Oportunidad. Los escritos fueron presentados dentro del plazo de setenta y dos horas. Ello, porque la demanda del recurrente[9] se presentó el seis de diciembre a las catorce horas cincuenta y un minutos, la autoridad responsable publicitó el medio de impugnación en esa misma fecha, a las diecinueve horas, y efectuó el correspondiente retiro de los estrados el nueve de diciembre a las diecinueve horas.

En ese contexto, si el Partido Acción Nacional presentó su escrito de comparecencia a las quince horas con cincuenta y cinco minutos del ocho de diciembre y el Partido de la Revolución Democrática a las once horas con treinta y ocho minutos del mismo día, por lo que es evidente su oportunidad.

---

[8] En términos del artículo 17, párrafo 4, de la Ley de Medios. Los escritos fueron presentados en el SUP-REP-157/2020.
[9] SUP-REP-157/2020

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

3. Legitimación. Se reconoce la legitimación de los comparecientes porque son partidos políticos. Asimismo, tienen interés jurídico porque son quienes presentaron las quejas y solicitaron las medidas cautelares en tutela preventiva cuya determinación se impugna en el presente recurso.

4. Personería. Se reconoce ésta a Víctor Hugo Sondón Saavedra y a Ángel Ávila Clemente Romero, ya son los representantes, respectivamente, del Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral[10].

5. Interés. Se cumple este requisito, porque los comparecientes tienen un interés opuesto a la parte recurrente, debido a que pretende que se confirme el acuerdo impugnado.

QUINTA. Procedibilidad del SUP-REP-157/2020. El recurso de revisión del procedimiento especial sancionador cumple los requisitos previstos en los artículos 9, párrafo 1, 45, párrafo 1,

---

[10] Lo cual se advierte de la página internet del INE https://www.ine.mx/estructura-ine/consejo-general/, la cual constituye un hecho notorio para esta Sala Superior en términos del artículo 15 de la Ley de Medios. Sirve de criterio orientador la jurisprudencia XX.2o. J/24, del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, de rubro: *HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR.* Las jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) y de los Tribunales Colegiados pueden ser consultadas en la página: https://bit.ly/2ErvyLe

109, párrafo 3, y 110, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Es decir, satisface todos los supuestos de procedencia exigidos por la Ley de Medios, de acuerdo con las razones que se exponen a continuación:

a. Requisitos formales. Se cumplen los requisitos formales previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral[11], porque en el escrito de impugnación, el promovente: **1)** Precisa su nombre y domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para esos efectos, **2)** Identifica la resolución impugnada, **3)** Señala la autoridad responsable, **4)** Narra los hechos en que sustenta su impugnación, **5)** Expresa conceptos de agravio y, **6)** Asienta su nombre y firma autógrafa y la calidad jurídica con la que promueve.

---

[11] "**Artículo 9** [-] **1.** Los medios de impugnación deberán presentarse por escrito ante la autoridad u órgano partidista señalado como responsable del acto o resolución impugnado […] y deberá cumplir con los requisitos siguientes: [-] **a)** Hacer constar el nombre del actor; [-] **b)** Señalar domicilio para recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir; [-] **c)** Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente; [-] **d)** Identificar el acto o resolución impugnado y al responsable del mismo; [-] **e)** Mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado, los preceptos presuntamente violados y, en su caso, las razones por las que se solicite la no aplicación de leyes sobre la materia electoral por estimarlas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [-] **f)** Ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación previstos en la presente ley; mencionar, en su caso, las que se habrán de aportar dentro de dichos plazos; y las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y éstas no le hubieren sido entregadas; y [-] **g)** Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del promovente".

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

b. Oportunidad. Los medios de impugnación fueron presentados dentro del plazo de cuarenta y ocho horas previsto en el artículo 109, párrafo tercero, de la Ley de Medios, ello debido a lo siguiente:

El promovente, en su calidad de representante del Presidente de la República, señaló que el acuerdo impugnado se notificó al recurrente, el cuatro de diciembre a las diecinueve horas con cincuenta y cuatro minutos. Por tanto, si la demanda se presentó a las catorce horas con cincuenta y un minutos del seis, se acredita la oportunidad de la demanda.

c. Legitimación y personería. Se reconoce la calidad de Edgar Armando Aguirre González como representante del recurrente, ya que la consejería jurídica cuenta con esta facultad legal[12], por lo que está legitimado para interponer el recurso identificado con el expediente SUP-REP-157/2020.

d. Interés jurídico. El recurrente en el expediente del SUP-REP-157/2020 tiene interés jurídico porque impugna el acuerdo que declaró procedente el dictado de una medida dictada en tutela preventiva derivada de las

[12] De conformidad con lo previsto en los Artículos 2, fracción II y 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como 4 y 15, fracción IV, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

denuncias presentadas en su contra, por tanto, su pretensión es que se revoque esa decisión.

e. **Definitividad.** Se cumple con este requisito porque el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador es el medio de impugnación idóneo para controvertir el acuerdo de procedencia de las medidas cautelares que emitió la Comisión responsable y no existe otro recurso que cumpla esa finalidad y que deba ser agotado previamente.

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

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

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.

Ahora, para que el dictado de las medidas cautelares cumpla con los principios de legalidad, fundamentación y

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

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-.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

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.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

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 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

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

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 Instituto Nacional Electoral 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

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

se considera violado y, si de manera preliminar, pudiera ubicarse o no en el ámbito de lo ilícito.

SÉPTIMA. Síntesis del acuerdo impugnado y conceptos de agravio

1. Acuerdo impugnado

En la materia de controversia del presente asunto, la Comisión de Quejas resolvió declarar procedentes las medidas cautelares solicitadas por los denunciantes, bajo la figura de tutela preventiva, en cuanto a la posible vulneración de los principios de imparcialidad y neutralidad. En consecuencia, ordenó al Presidente de la República se abstuviera de realizar o emitir expresiones y declaraciones de índole electoral, así como de utilizar los espacios de comunicación oficial y aprovechar las funciones inherentes a su cargo para esos mismos efectos.

Lo anterior, porque las expresiones denunciadas, podían ser ilícitas al alejarse del carácter institucional, informativo, educativo o de orientación social que debe tener la propaganda gubernamental; fueron emitidas por un servidor público del más alto nivel, y actualmente están en curso el proceso electoral federal y procesos electorales locales.

2. Conceptos de agravio

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

El recurrente se inconforma, esencialmente, de lo siguiente:

- Omisión de la Comisión de Quejas de analizar la causal de improcedencia, al tratarse de actos futuros de realización incierta.
- Indebida valoración de pruebas, así como indebida motivación e incongruencia interna del acto impugnado.
- Falta de ponderación de principios por parte de la responsable.

OCTAVA. Estudio de fondo

1. Planteamiento del caso

La pretensión del recurrente es que revoque la medida cautelar dictada por la Comisión de Quejas, consistente en ordenarle que se abstenga de realizar o emitir expresiones y declaraciones de índole electoral, así como de utilizar los espacios de comunicación oficial y aprovechar las funciones inherentes a su cargo para esos mismos efectos.

La causa de pedir la sustenta en que la medida es ilegal porque fue dictada respecto de actos futuros de realización incierta, es incongruente, se encuentra indebidamente motivada y porque la responsable no ponderó su derecho de expresión, así como el de información de la ciudadanía.

Por lo anterior, la cuestión a resolver es si fue adecuado o no el dictado de la medida cautelar.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

2. Decisión de la Sala Superior

La Sala Superior considera que **le asiste la razón** al recurrente, porque la medida cautelar **no está debidamente fundada y motivada**, ya que se debió atender las circunstancias fácticas relevantes que originaron la denuncia, para establecer si en el caso existían elementos para otorgar la tutela preventiva por actos futuros de realización incierta, ya que, de lo elementos existentes en autos, no se observa de manera objetiva la posible repetición de las conductas denunciadas.

En el caso, resulta **fundado** el agravio expuesto por el recurrente y es suficiente para declarar improcedentes las medidas cautelares, porque ha sido criterio reiterado de la Sala Superior que no se pueden dictar sobre actos futuros de realización incierta.

Las medidas cautelares no pueden ser desplegadas sobre actos futuros de realización incierta, pues su naturaleza es claramente preventiva y sujeta a los hechos denunciados, lo cual implica que no puedan extenderse a situaciones de posible realización.

En ese tenor, atendiendo al vocablo incierto, dichos actos son aquellos de los que no se puede afirmar que ocurrirán

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

con certeza. Es decir, que su realización puede ser contingente o eventual, por lo que no existe seguridad alguna de que acontecerán.

En el caso, al momento de emitir el acuerdo impugnado y con los elementos que obraban en el expediente, no se podía arribar a la conclusión lógica y razonable de que existiera un riesgo de afectación de los principios de imparcialidad y neutralidad, así como de equidad como ejes rectores de los procesos electorales en su integridad y que con ello, per se, trastocaran el orden jurídico electoral.

La responsable consideró conceder las medidas cautelares, bajo la figura de tutela preventiva, derivado de las declaraciones realizadas por el Presidente de la República, en el marco de su gira de trabajo por Baja California y, durante su conferencia matutina del treinta de noviembre del dos mil veinte, y que pudieran vulnerar el principio de imparcialidad y neutralidad en detrimento de la equidad de la contienda al abordar temas y aspectos claramente electorales.

Para ello tomó en cuenta que:

a) Las declaraciones y expresiones analizadas son de índole electoral;

> b) Fueron emitidas por el Titular del Poder Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus funciones y espacios de comunicación oficial;
> c) Actualmente tienen lugar el proceso electoral federal y los procesos electorales locales para la renovación de distintos cargos de elección popular;
> d) Que nuestro orden jurídico y los criterios sobre la materia, establecen, con claridad y contundencia, la obligación a cargo de los servidores públicos de observar, en todo tiempo, los principios de imparcialidad y neutralidad, a fin de no quebrantar la equidad de la competencia electoral.

Como se advierte del contenido del acuerdo impugnado, respecto de la tutela preventiva debe decirse que, la autoridad responsable no señala de qué manera o forma se pudieran repetir las supuestas conductas denunciadas y con ello transgredir los referidos principios constitucionales.

Aunado a que no debe perderse de vista que la autoridad responsable, en modo alguno expresa cuáles son las acciones que en su concepto continúa realizando el sujeto denunciado; de ahí que no sea posible analizar los efectos e impactos que aduce se podrían generar en contravención a los referidos principios.

Por tanto, a juicio de esta Sala Superior, la determinación de la Comisión responsable no fue conforme a derecho, toda vez que, bajo la apariencia del buen derecho, se trata de hechos futuros de realización incierta, porque se está en presencia de hechos respecto de los cuales no es posible proveer medidas cautelares, porque son acontecimientos

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

que quizá no lleguen a suceder, y menos aún con las características infractoras a que alude la responsable, sin mayor respaldo legal y/o probatorio.

Las medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, tienen por objeto prevenir la comisión de hechos infractores, razón por la cual, resulta posible que se dicten antes de que tengan verificativo, a fin de evitar que atenten contra el orden jurídico electoral; sin embargo, para su adopción, la autoridad electoral ha de contar con información suficiente que arroje la posibilidad real y objetiva de que las conductas que se aducen transgresoras de la ley se verificarán, y no la mera probabilidad de que así suceda, ya que se requiere un riesgo o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral.

Se arriba a la conclusión descrita, porque los actos futuros de realización incierta son aquéllos de los que no se puede afirmar que ocurrirán; es decir, que su realización puede ser contingente o eventual, por lo que no existe seguridad de que acontecerán.

Sobre esa base, las medidas cautelares en acción tutelar preventiva se podrán adoptar tratándose de hechos contraventores de la ley, que aún no acontecen, pero que sean de inminente realización, así como de aquéllos cuya verificación dependa simplemente del trascurso del tiempo,

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

o los que sean una consecuencia forzosa e ineludible de otros que sucedieron con anterioridad.

Por tanto, en el caso, para efectos de la adopción de la medida cautelar resultaba insuficiente que la responsable sostuviera que las expresiones objeto de denuncia resultaban ilícitas y que habían sido emitidas por un servidor público del más alto nivel, aunado a que actualmente se encontraban en curso los procesos electorales federal y local, ya que en la fecha en que se dicta la presente resolución, en el expediente en que se actúa, no existen siquiera indicios de que en las actividades que eventualmente pudiera llevar a cabo el Presidente de la República, necesariamente manifieste nuevamente dichas expresiones además de que la determinación de si las expresiones objeto de denuncia resultaban o no ilícitas eran materia de estudio y conclusión respecto a la materia del fondo del procedimiento sancionador y no su estudio a través de un acuerdo sobre una medida cautelar.

Lo anotado adquiere singular relevancia porque para determinar si la emisión de tales expresiones se podría realizar posteriormente y con ello poner en riesgo los principios rectores de la materia electoral, resultaba necesario analizar si existían elementos que en sí mismos y en el contexto de su realización podrían actualizar dichas conductas en otro

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

momento, sin que sea dable ordenar la suspensión de actos futuros de manera abstracta y general.

Ello, porque la finalidad de la medida cautelar dentro de un procedimiento sancionador electoral es tutelar los derechos y principios que rigen la materia electoral y prevenir riesgos que los pudieran afectar en forma grave, sobre la base de conductas que impliquen una vulneración al orden jurídico y/o a valores y principios rectores de la materia comicial o una merma trascendente a derechos fundamentales, que por tanto, hagan necesaria y urgente la intervención del Estado a través de la adopción de una medida que garantice los elementos fundamentales de un Estado democrático.

Por tal razón, cuando a la autoridad administrativa electoral se le presenta una solicitud de medida cautelar en un procedimiento sancionador electoral se debe valorar el acto denunciado a partir de un juicio de probabilidad respecto a su ilicitud y el grado de afectación a otros derechos y principios, así como de su inminente realización, porque, se insiste, si no existe tal certeza, no habrá un riesgo o peligro real en la afectación de la normatividad electoral.

Por ende, no basta jurídicamente para analizar y, en su caso, adoptar medidas cautelares en su enfoque tutelar preventivo, la mera afirmación de que es probable que

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

determinada conducta o hecho infractor va a suceder, ya que resulta indispensable estar en presencia de hechos objetivos de los cuales se pudiera desprender válidamente que se está preparando su realización o sucederán, porque de esta manera es como se podría advertir una posible puesta en riesgo o afectación de bienes jurídicamente tutelados.

Es menester mencionar que la jurisprudencia 14/2015[13], de rubro: "MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA" se aplicó indebidamente, en este caso, por lo siguiente:

1) No se refiere a conceder las medidas a hechos futuros e inciertos. Se refiere a que las medidas cautelares son instrumentos que puede decretar el juzgador, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes litigantes o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un proceso.

El precedente que dio origen a la jurisprudencia menciona que uno de los elementos de esta determinación es el temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para

[13] Consultable en Compilación 1997-2018. Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Tomo: Jurisprudencia. Volumen 1. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Páginas 575-576.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama (*periculum in mora)*.

Por otra parte, el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias señala que la solicitud de adoptar medidas cautelares será notoriamente improcedente, cuando: Del análisis de los hechos o de la investigación preliminar, se observe que se trata de actos consumados, irreparables o futuros de realización incierta.

De igual forma, en la sentencia emitida en el expediente del recurso SUP-REP-66/2017 se interpretó el alcance de esta jurisprudencia, al señalarse que estas medidas cautelares no podían ser desplegadas sobre actos futuros de realización incierta.

Dicha sentencia se apoyó en los diversos recursos del procedimiento especial sancionador SUP-REP-192/2016 y acumulado, SUP-REP-195/2016 y SUP-REP-16/2017.

Ahora bien, en diversos precedentes de esta Sala Superior se ha sostenido que no se pueden dictar medidas cautelares sobre actos futuros de realización incierta, de acuerdo con lo siguiente:

a) Se confirmó la negativa de imponer medidas cautelares en tutela preventiva, a fin de exhortar al Presidente de la

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

República a no hacer expresiones de naturaleza política electoral. Si bien puede existir la probabilidad de que, en el contexto de conferencias diarias, se hagan alusiones similares a las denunciadas, la mera posibilidad es insuficiente para justificar medidas cautelares (SUP-REP-75/2020 y acumulado).

2. Se revocaron las medidas cautelares relacionadas con presunta entrega de insumos con motivo de la pandemia originada por el COVID-19, porque éstas no pueden ser desplegadas sobre actos futuros de realización incierta que especulan sobre la posible comisión de infracciones (SUP-REP-82/2020 y acumulados).

3. Se confirmó la negativa de imponer medidas cautelares en tutela preventiva para realizar entrevistas por noticieros de televisión, razonándose que tampoco eran procedentes sobre hechos futuros cuando estos tuvieran un impacto en el ejercicio de las libertades de expresión e información (SUP-REP-7/2019).

4. Se confirmó la negativa de imponer medidas cautelares en tutela preventiva sobre la probable entrega de despensas de un programa social, al ser hechos futuros de realización incierta (SUP-REP-280/2018).

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

5. Se revocó el acuerdo que vinculaba a una televisora evitar que en las transmisiones televisivas que realizara eventos deportivos difundiera propaganda electoral colocada en vallas electrónicas u otros elementos similares, determinándose la imposibilidad de la autoridad responsable de emitir algún pronunciamiento como tutela preventiva respecto a hechos futuros de realización incierta (SUP-REP-66/2017).

6. Se revocaron las medidas cautelares en tutela preventiva, donde se ordenó a una persona gobernadora que se abstuviese a emitir declaraciones que implícita o explícitamente puedan asociarse con sus aspiraciones de carácter político-electoral, a fin de evitar incurrir en actos de promoción personalizada, porque ello constituye un acto futuro de realización incierta, además de que la responsabilidad que en todo caso se pudiera generar con motivo del ejercicio de la libertad de expresión en el ámbito jurídico electoral debe ser posterior y no a priori (SUP-REP-195/2016).

En este sentido, se han revocado distintos acuerdos sobre medidas cautelares en tutela preventiva por tratarse de hechos inciertos y futuros (expedientes SUP-REP-82/2020 y acumulados, SUP-REP-66/2017 y SUP-REP-195/2016.)

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

Por otra parte, es importante referir que en el SUP-REP-74/2018 se interrumpió la jurisprudencia 13/2015 "MEDIDAS CAUTELARES. EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN QUE SE RECLAMEN ES PROCEDENTE, AUN CONCLUIDO EL PERIODO DE TRANSMISIÓN DE LOS PROMOCIONALES", bajo la premisa principal que no pueden decretarse medidas cautelares ante hechos futuros de realización incierta.

En esas condiciones, teniendo en consideración que, en un examen apriorístico, de la conducta cuestionada no se observan elementos que, en el caso concreto, objetivamente pongan en riesgo la afectación de derechos, valores o principios constitucionales por la realización futura de las conductas denunciadas, se estima que la responsable no actuó en forma ajustada a Derecho al conceder las medidas cautelares solicitadas.

De ahí lo **fundado** del agravio.

Ahora bien, con independencia de la determinación asumida en el presente caso, se **vincula** a las personas titulares de los Poderes Ejecutivos Federal, Estatal y Municipal a fin de que se apeguen a los principios constitucionales que rigen los procesos electorales y observen de manera estricta las disposiciones previstas en la normativa correspondiente.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

Lo anterior, en razón de que todas las autoridades deben velar por el respeto y cumplimiento a los principios rectores de la materia electoral y los bienes jurídicos tutelados por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación electoral aplicable.

El párrafo séptimo del artículo 134 establece una norma constitucional que prescribe una orientación general para que todas las y los servidores públicos de la Federación, los Estados, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, que tengan bajo su responsabilidad recursos de origen público, en todo tiempo los apliquen con imparcialidad, salvaguardando en todo momento la equidad en la contienda electoral.

Dado el sentido de la sentencia y toda vez que la pretensión del recurrente ha sido alcanzada, se hace innecesario analizar los demás agravios hechos valer en su escrito de demanda.

Lo anterior, no prejuzga sobre el sentido que pueda regir la decisión que se dicte en el fondo del procedimiento sancionador, toda vez que el dictado atinente a las medidas cautelares se efectúa a partir de un examen apriorístico de los elementos existentes en ese momento y bajo la apariencia del buen Derecho; en tanto en el fondo se llevará a cabo una justipreciación exhaustiva del caudal probatorio

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

y la resolución se orientara sobre el estudio o interpretación de las disposiciones aplicables al caso.

Por tanto, al haberse declarado **fundado** el agravio expresado por el recurrente, lo conducente es **revocar** el acuerdo ACQyD-INE-29/2020 de cuatro de diciembre del año en curso, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral que declaró procedentes las medidas cautelares solicitadas por el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Acción Nacional y diversas diputadas y diputados federales, en el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRD/CG/94/PEF/1/2020 Y ACUMULADOS, con base en las consideraciones expuestas.

En consecuencia, por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E:

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

SEGUNDO. Se **desecha** de plano la demanda presentada por Morena.

TERCERO. Se **revoca** el acuerdo recurrido.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

CUARTO. Se **vincula** a las personas titulares de los Poderes Ejecutivos Federal, Estatal y Municipal a fin de que se apeguen a los principios constitucionales que rigen los procesos electorales.

NOTIFÍQUESE; como corresponda a las partes y **publíquese** en el Diario Oficial de la Federación los puntos resolutivos de esta sentencia.

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

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con los votos en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quienes formulan voto particular. El Secretario General de Acuerdos 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.

Magistrado Presidente
Nombre: José Luis Vargas Valdez
Fecha de Firma:19/12/2020 04:14:45 p. m.
Hash:77/69gQRPGUTjX/JZmJqRpPH2kisHKPu6gE30hhYXYo=

Magistrado
Nombre: Felipe de la Mata Pizaña
Fecha de Firma:20/12/2020 12:28:54 p. m.
Hash:ryt0H+rMwYxDJp4L+B8CtvjcsBgi7qO3XGeFP7ZIRIc=

Magistrado
Nombre: Felipe Alfredo Fuentes Barrera
Fecha de Firma:19/12/2020 06:27:43 p. m.
Hash:gh4eDL5IxFODo3wlYn3Z4BSsQqqZSM4laBmpvr/n0MM=

Magistrado
Nombre: Indalfer Infante Gonzales
Fecha de Firma:20/12/2020 05:35:27 p. m.
Hash:MCrXmOUjSWDbkBUTUHvLnpOWFBDM8SjK1+HBKAQbDTk=

Magistrada
Nombre: Janine M. Otálora Malassis
Fecha de Firma:19/12/2020 06:28:54 p. m.
Hash:c516QYB0aEJDj1TMVCYzfzPreUmD22GccWSuLsth/5k=

Magistrado
Nombre: Reyes Rodríguez Mondragón
Fecha de Firma:20/12/2020 01:12:51 p. m.
Hash: WmXqauo48T/bkbuZ5yHOtOBtVKIzo40i8xXc8MKmM8g=

Magistrada
Nombre:Mónica Aralí Soto Fregoso
Fecha de Firma:19/12/2020 10:04:46 p. m.
Hash:aqJlzAn6rfGMz/GgemcIVaQSWHOkqeR3FsOEtmE823g=

Secretario General de Acuerdos
Nombre: Carlos Vargas Baca
Fecha de Firma:19/12/2020 04:05:47 p. m.
Hash:DDGag4eUulgcc6YWGkf580rfVxCMHa+9nC9IKMPManE=

VOTO PARTICULAR CONJUNTO DEL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN Y LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS EN LOS RECURSOS DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-156/2020 Y SUP-REP-157/2020[14]

Respetuosamente, nos apartamos del sentido y las consideraciones de la resolución aprobada por la mayoría de esta Sala Superior, que revocó el acuerdo ACQyD-INE-29/2020 emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, que en su momento, declaró procedentes las medidas cautelares, bajo la figura de tutela preventiva, en cuanto a la posible vulneración de los principios de imparcialidad y neutralidad por parte del Presidente de la República en razón de declaraciones relacionadas con el desarrollo del proceso electoral en Baja California. En consecuencia, ordenó al Presidente de la República se abstuviera de realizar o emitir expresiones y declaraciones de índole electoral, así como de utilizar los espacios de comunicación oficial y aprovechar las funciones inherentes a su cargo para esos mismos efectos.

Disentimos porque consideramos que la medida de tutela preventiva se ajustó a los criterios para su emisión, al justificar la inminencia de los actos, por lo que el contexto de tales asuntos no puede llevar a considerar que se trató de actos futuros de realización incierta, por lo que no existe asidero jurídico y fáctico para afirmar que el Instituto Nacional Electoral (INE) aplicó incorrectamente la jurisprudencia 14/2015[15], de rubro MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.

Asimismo, no coincidimos con que en un boletín de prensa emitido por el área de comunicación social de este Tribunal Electoral se indique que la mayoría de las Magistradas y Magistrados determinaron **constreñir** al titular del Poder

[14] Con fundamento en los artículos 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] Consultable en Compilación 1997-2018. Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Tomo: Jurisprudencia. Volumen 1. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Páginas 575-576.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 1 de 49

Ejecutivo Federal y a su gabinete, así como a los titulares de los Poderes Estatales y Municipales respetar y hacer valer el principio de neutralidad y las normas previstas en el artículo 134 —sin precisar que es de la Constitución general— para la no intervención de los servidores públicos en el proceso electoral y que se imponía una medida de apremio al INE por no aplicar criterios establecidos por la Sala Superior, ya que esto no fue objeto de discusión en la sesión respectiva[16].

Además, que en la sentencia aprobada por la mayoría ahora se **vincule** a las personas titulares de los Poderes Ejecutivos Federal, Estatal y Municipal a fin de apegarse a los principios constitucionales que rigen los procesos electorales y observen de manera estricta las disposiciones previstas en la normativa correspondiente.

Ello, en razón de que todas las autoridades deben velar por el respeto y cumplimiento a los principios rectores de la materia electoral y los bienes jurídicos tutelados por el artículo 134 constitucional y la legislación electoral aplicable.

Asimismo, que se determine que dado el sentido de la sentencia y toda vez que la pretensión del recurrente ha sido alcanzada, se hace innecesario analizar los demás agravios hechos valer en su escrito de demanda.

Nuestro disenso, se sustenta en que todo lo anterior no fue objeto de discusión en la sesión privada del pasado lunes catorce de diciembre, por tanto, no tendría razón de que se hubiera informado así en un boletín de prensa y tampoco de formar parte de la sentencia.

Además que resulta incongruente dicha posición con la definición de la mayoría, ya que si se trataba de actos futuros de realización incierta y no existe la inminencia en que se lleven a cabo actos que posiblemente van contra la normatividad constitucional y legal, no hay justificación para vincular -constreñir según el boletín citado- al Presidente de la República, y mucho

[16] En dicho boletín también se aludía que se imponía una medida de apremio al INE por no aplicar criterios establecidos por la Sala Superior, lo que no fue objeto de discusión en la sesión respectiva.

menos a los demás servidores públicos que no fueron sujetos a algún tipo de medida por parte del INE, autoridad que en ningún momento, por las particularidades del caso, se alejó de los precedentes de la Sala Superior.

Habida cuenta que, precisamente esa es la razón de las medidas preventivas, pues como sostuvo la Sala Superior al resolver el SUP-REP-114/2019, tales medidas, en realidad, **no tienen el carácter sancionatorio**, porque buscan prevenir una actividad que a la postre puede resultar ilícita, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida, cuestión que consideró la autoridad responsable; en ese sentido, la vinculación de la Sala Superior no es otra cosa que dicha medida preventiva con base en la obligación constitucional prevista en los artículos 41 y 134 de la Constitución General, de ahí que se estime que la resolución carece de congruencia al replicar el llamado hecho por el INE, además de extenderse a otras autoridades que no fueron parte de la determinación reclamada.

Finalmente, tampoco se comparte la afirmación de que con los elementos que obraban en el expediente, no se podía arribar a la conclusión lógica y razonable de que existiera un riesgo de afectación de los principios de imparcialidad y neutralidad; que la responsable no señaló de qué manera o forma se pudieran repetir las supuestas conductas denunciadas y con ello transgredir los principios constitucionales, así como que la determinación de si las expresiones objeto de denuncia resultan o no ilícitas eran materia de estudio y conclusión respecto a la materia.

Lo anterior, toda vez que el análisis preliminar de la licitud o ilicitud ha sido parte de los criterios que ha reconocido la Sala Superior para la emisión de medidas cautelares conforme al presupuesto de la apariencia del buen Derecho; asimismo, porque con dichas afirmaciones no se hacen cargo de los tres hechos denunciados y de las temáticas que identificó la responsable podrían vulnerar los principios que imparcialidad y neutralidad.

Aunado a lo anterior, si todas las autoridades estatales se encuentran obligadas por velar por el debido cumplimiento de la Constitución, este Tribunal como órgano constitucional, si consideró que la Comisión de Quejas

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

no fue lo suficientemente expresa en analizar los hechos denunciados para considerar que en el futuro era probable que se repitieran, por qué no revocó la decisión de la responsable, para efectos de que la autoridad se volviera a pronunciar, o bien, atendiendo a la urgencia que caracteriza a las medidas cautelares en la prevención de lesiones de principios y derechos, por qué la Sala no realizó dicho análisis.

Máxime cuando en la propuesta apoyada por los suscritos se señalaba como hecho notorio la versión estenográfica de la conferencia de prensa del Presidente de la República del pasado siete de diciembre, en la cual reiteró las expresiones que fueron calificadas como probablemente ilícitas en relación con las alianzas del PRI y el PAN[17]; no obstante ello, la mayoría se limitó a que no se pueden dictar medidas preventivas sobre hechos futuros inciertos.

Por otro lado, a diferencia de lo definido en la sesión privada citada, y lo plasmado en la sentencia, el estudio que realizamos del caso, considera que los recursos interpuestos, respectivamente, por Morena y por el Presidente de la República, deben acumularse, por darse los supuestos legales para ello.

Posteriormente desecharse la demanda de Morena por carecer de interés jurídico, y en virtud de la calificación de los agravios del Presidente de la República, confirmar el dictado de la medida en tutela preventiva.

Nuestras consideraciones puntuales se exponen a continuación.

1. Improcedencia de la demanda de Morena

[17] Véase la página de internet oficial https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-7-de-diciembre-de-2020?idiom=es. Constituye un hecho notorio en términos del artículo 15 de la Ley de Medios. Sirve de criterio orientador la jurisprudencia XX.2o. J/24, del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, de rubro: HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR. Las jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) y de los Tribunales Colegiados pueden ser consultadas en la página: https://bit.ly/2ErvyLe.

El recurso es improcedente y debe desecharse la demanda, porque Morena carece de interés jurídico y legítimo para impugnar el acuerdo combatido, por consideraciones similares a las expuestas en la sentencia aprobada por la mayoría.

2. Terceros interesados

Se debe tener como terceros interesados al PAN y al PRD, al cumplir los requisitos legales para ello.

3. Requisitos de procedencia del recurso SUP-REP-157/2020 (Presidente de la República)

Este medio de impugnación cumple con los requisitos para dictar una sentencia que resuelva el fondo de la controversia[18].

4. Contexto

4.1. Acuerdo impugnado

En la materia de controversia del presente asunto, la Comisión de Quejas resolvió declarar procedentes las medidas cautelares solicitadas por los denunciantes, bajo la figura de tutela preventiva, en cuanto a la posible vulneración de los principios de imparcialidad y neutralidad. En consecuencia, ordenó al Presidente de la República se abstuviera de realizar o emitir expresiones y declaraciones de índole electoral, así como de utilizar los espacios de comunicación oficial y aprovechar las funciones inherentes a su cargo para esos mismos efectos.

Lo anterior, porque las expresiones denunciadas, podían ser ilícitas al alejarse del carácter institucional, informativo, educativo o de orientación social que debe tener la propaganda gubernamental; fueron emitidas por un servidor público del más alto nivel, y actualmente están en curso el proceso electoral federal y procesos electorales locales.

[18] Previstos en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1; 109, párrafo 1, inciso b), y 110, párrafo 1, de la Ley de Medios.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

4.2. Conceptos de agravio

El recurrente se inconforma, esencialmente, de lo siguiente:

- Omisión de la Comisión de Quejas de analizar la causal de improcedencia, al tratarse de actos futuros de realización incierta.

- Indebida valoración de pruebas, así como indebida motivación e incongruencia interna del acto impugnado.

- Falta de ponderación de principios por parte de la responsable.

5. Planteamiento del caso

La **pretensión** del recurrente es que revoque la medida cautelar dictada por la Comisión de Quejas, consistente en ordenarle que se abstenga de realizar o emitir expresiones y declaraciones de índole electoral, así como de utilizar los espacios de comunicación oficial y aprovechar las funciones inherentes a su cargo para esos mismos efectos.

La **causa de pedir** la sustenta en que la medida es ilegal porque fue dictada respecto de actos futuros de realización incierta, es incongruente, se encuentra indebidamente motivada y porque la responsable no ponderó su derecho de expresión, así como el de información de la ciudadanía.

Por lo anterior, la cuestión a resolver es si fue adecuado o no el dictado de la medida cautelar.

6. Decisión que debía adoptarse

A nuestra consideración no le asiste la razón al recurrente, porque la medida cautelar está debidamente fundada y motivada, es congruente y no significó una vulneración a las atribuciones del recurrente y al derecho de libertad de expresión del recurrente, sino que atendió a la tutela preventiva efectiva de los principios de imparcialidad y neutralidad como ejes rectores de los procesos electorales en su integridad, mismos que no pueden ser considerados como restricciones injustificadas a la libertad de expresión o al derecho a la información, dado que todos los servidores públicos deben ceñir su actuar a tales principios.

7. Explicación jurídica

Dada las temáticas del caso y los agravios del recurrente, es conveniente establecer la posición que la Sala Superior ha sostenido respecto a los principios de imparcialidad, neutralidad y la tutela preventiva.

7.1. Principio de imparcialidad y equidad

En la exposición de motivos de la reforma electoral del año dos mil siete, que modificó el artículo 134 de la Constitución General[19], se precisó que uno de los objetivos que se persigue con la reforma constitucional era elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.

También se señaló que los derechos fundamentales que la Constitución General reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios.

La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución General; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución General protege frente a eventuales abusos del poder público, por lo que las normas pretenden impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular.

La adición al artículo 134 de la Constitución General incorporó la tutela de dos bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: la imparcialidad y la equidad en los procedimientos electorales. De esta manera, el legislador hizo especial énfasis en tres aspectos:

- Impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular; así como el uso de éste para promover ambiciones personales de índole política.

[19] Adicionó los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

- Blindar la democracia mexicana evitando el uso del dinero público para incidir en la contienda electoral y de la propaganda institucional para promoción personalizada con fines electorales.

- Exigir a quienes ocupan cargos de gobierno total imparcialidad en las contiendas electorales, usando los recursos públicos bajo su mando para los fines constitucionales y legalmente previstos.

Aunado a ello, la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la reforma constitucional de dos mil catorce, así como los dictámenes de las Cámaras de origen y revisora, en esencia, establecieron, por una parte, la **obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.**

Así, desde el orden constitucional se estableció que todo servidor público de cualquiera de los tres órdenes de gobierno tiene la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos, es decir, se establecieron garantías en el contexto de los procesos comiciales, a efecto de salvaguardar los principios rectores de la elección. A su vez, el artículo 449[20] de la Ley General del Instituciones y Procedimientos Electorales[21] prevé que el mandato-prohibición impuesto a los servidores públicos, además de referirse a la eventual vulneración del principio de imparcialidad propiamente

[20] Artículo 449.1. Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:
[…] b) La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;
c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;
d) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución;
e) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato […].
[21] En adelante LEGIPE.

dicho —en los términos de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución General—, alude también a aquellas otras conductas que pudieran implicar propaganda de servidores públicos en el periodo de campañas electorales, o bien, **que se traduzcan en coacción o presión al electorado, para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato**.

La esencia de la prohibición constitucional y legal en realidad radica en que **no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni los servidores públicos aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral.**

La Sala Superior ha precisado que se viola el principio de imparcialidad en materia electoral a que se refieren las normas previstas en los artículos 41 y 134 de la Constitución General, cuando cualquier servidor público aplica los recursos públicos que están bajo su responsabilidad de manera tal que afecte la equidad en la contienda entre partidos políticos[22].

De esta manera, la Sala Superior ha considerado que el citado artículo 134 forma parte de la **modificación constitucional integral que tuvo verificativo en noviembre de dos mil siete**; y que con dicha reforma se incorporó la tutela de dos bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: **la imparcialidad con que deben actuar los servidores públicos y la equidad en los procesos electorales.**

El párrafo séptimo del artículo 134 establece una norma constitucional que prescribe una orientación general para que todos los servidores públicos de la Federación, los Estados, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, que tengan bajo su responsabilidad recursos de origen público, en todo tiempo los apliquen con imparcialidad, salvaguardando en todo momento la equidad en la contienda electoral.

[22] Criterio contenido en la sentencia dictada por la Sala Superior, en el expediente SUP-JRC-27/2013.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

La interpretación sistemática de los artículos 1, 6, 35, 41 y 134, párrafo séptimo, de la Constitución General, así como de la LEGIPE, se deriva la prohibición a los servidores del Estado de desviar recursos públicos para favorecer a determinado partido político, precandidato o candidato a un cargo de elección popular[23].

La obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que son asignados, tiene una finalidad sustancial, atinente a que no haya una influencia indebida por parte de los servidores públicos en la competencia que exista entre los partidos políticos[24].

Para atender esta obligación, tal como lo señala la autoridad responsable en su determinación, la Sala Superior ha considerado dentro del análisis de casos, los siguientes elementos:

- **Principios protegidos**: legalidad y juridicidad en el desempeño de las funciones públicas; elecciones libres y auténticas; imparcialidad e igualdad en el acceso a los cargos públicos; y neutralidad.[25]
- **Obligaciones de autoridades en proceso electoral**: carácter auxiliar y complementario.[26]
- **Punto de vista cualitativo**: relevancia de las funciones para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares.[27]
- **Permisiones a servidores públicos:** en su carácter de ciudadano, por ende, en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en

[23] Criterio sostenido en la sentencia dictada por la Sala Superior en el expediente SUP-JRC-66/2017.
[24] Criterio contenido en la sentencia dictada por la Sala Superior, en el expediente SUP-JRC-678/2015.
[25] Criterio previsto en la tesis electoral V/2016, de rubro: PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA).
[26] Ídem.
[27] Sala Superior, sentencia dictada el 22 de octubre de 2015 en el SUP-JRC-0678/2015 p. 378.

materia política, realizar actos de proselitismo político en días inhábiles.[28]

- **Prohibiciones a servidores públicos:** desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales.[29]
- **Especial deber de cuidado de servidores públicos:** para que en el **desempeño de sus funciones eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad[30].**

Respecto a este punto, la naturaleza de los poderes públicos es relevante para observar el especial deber de cuidado que con motivo de sus funciones debe ser observado por cada servidor público. En consecuencia, las autoridades electorales deben hacer un análisis ponderado y diferenciado atendiendo al nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar dependiendo las facultades, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y jerarquía que tiene cada servidor público.

En el caso del Poder Ejecutivo se ha considerado que es el encargado de ejecutar las políticas públicas aprobadas por el poder legislativo y de los negocios del orden administrativo federal[31] o local.

Su titular tiene una presencia protagónica en el marco histórico-social mexicano. Para ello, dispone de poder de mando para la disposición de los

---

[28] Criterio previsto en la Jurisprudencia electoral 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 Tesis L/2015, de rubro ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.

[29] Criterio previsto en la Jurisprudencia electoral 38/2013, de rubro SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.

[30] Criterio previsto en la tesis electoral LXXXVIII/2016, de rubro PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.

[31] Trasciende que el Poder Ejecutivo Federal es el encargado de preservar la seguridad nacional, dirigir la política exterior en términos del artículo 89, fracciones VI y X de la Constitución General.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

recursos financieros, materiales y humanos con los que cuenta la totalidad de la administración pública[32].

La Sala Superior ha considerado que dado el contexto histórico-social de su figura y la posibilidad de disponer de recursos, influye relevantemente en el electorado, por lo que los funcionarios públicos que desempeñen el cargo deben tener especial cuidado en las conductas que en ejercicio de sus funciones realicen mientras transcurre el proceso electoral.

Las funciones permiten identificar la existencia de diversos elementos que deben considerarse al analizarse tanto en sede cautelar como en el fondo las conductas de servidores públicos en la que se pueda definir preliminarmente o en la valoración definitiva que puedan afectar o incidir injustificadamente en las contiendas electorales: el cargo, el poder público al que se adscribe (poder ejecutivo, legislativo, judicial u organismos autónomos), el nivel de gobierno y la capacidad para disponer por sí mismo de recursos públicos o personal a su cargo; las funciones que ejerce, la influencia y grado de representatividad del Estado o entidad federativa, el vínculo con un partido político o una preferencia electoral, entre otros elementos que permiten generar inferencias válidas de un posible uso indebido de sus funciones públicas.

Las diferencias entre las funciones y entidades del poder público permiten identificar la existencia de diversos elementos que deben considerarse al analizarse las conductas de servidores públicos que puedan afectar o incidir injustificadamente en las contiendas electorales.

Al respecto, resulta interesante llamar que la Corte Constitucional de Colombia consideró que “la prohibición de participar en el debate político es una condición necesaria de la neutralidad del funcionario público”.

Sin embargo, sostuvo que “[n]o todos los funcionarios públicos al participar en la política partidista están en condiciones de afectar de manera similar la neutralidad y el interés general”, por lo cual es justificada la distinción que

[32] A nivel federal, los artículos 7 y 27, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal facultan al Presidente de la República realizar Acuerdos, celebrar reuniones de gabinete y requerir informes, a través de la coordinación de la Secretaría de Gobernación.

hace la Constitución colombiana al prohibir la participación política de los funcionarios que tienen un notable poder decisorio y de afectación del interés general, pero permitirla en el caso de los funcionarios que no lo tienen[33].

Asimismo, en los Estados Unidos, prevalece la idea que los funcionarios tiene el derecho a expresarse públicamente sobre asuntos políticos; sin embargo, no pueden usar el poder gubernamental (coerción) para influir en una elección[34].

En el caso de nuestro país, el marco constitucional y legal expuesto, es contundente, dado que ninguna persona que se desempeñe en la función pública, aunque aluda a su libertad de expresión, puede vulnerar o poner en riesgo los principios constitucionales, entre ellos el de imparcialidad, por lo que debe tener especial cuidado en las conductas que en ejercicio de su encargo realice mientras transcurre el proceso electoral, aunado a ello, resulta válido precisar que el incumplimiento de ese parámetro por funcionarios públicos de mayor jerarquía como definitivamente lo es el Titular del Ejecutivo Federal puede causar una mayor afectación, dada su posición frente a la ciudadanía.

7.2. Principio de neutralidad.

Respecto al principio de neutralidad, la Sala Superior ha considerado que el poder público no debe emplearse para influir al elector y, por tanto, las autoridades públicas no deben identificarse, a través de su función, con candidatos o partidos políticos en elecciones, ni apoyarlos mediante el uso de recursos públicos o programas sociales[35].

---

[33] Sentencia No. T-438/92.

[34] Por ejemplo, en mil novecientos noventa, el Tribunal de distrito del distrito de Colorado desechó un caso sobre el presunto mal uso de recursos públicos por parte del gobernador y su participación política, al considerar que "[e]l Gobernador es un personaje político. Sus poderes de persuasión son atributos tanto de su personalidad como de su cargo. Cuando aquellos poderes políticos no se vinculan con la autoridad coercitivo de su gobierno, no existe una interferencia gubernamental de los derechos de la Primera Enmienda de las personas que lo oponen en un asunto específico". Tribunal de distrito del distrito de Colorado, Colorado Taxpayers Union, Inc. v. Romer, 750 F. Supp. 1041 (D. Colo. 1990). Consultable en: https://bit.ly/2zXJ4Wb.

[35] SUP-REP-21/2018.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

Lo anterior, entre otras cosas, busca inhibir o desalentar toda influencia que incline la balanza a favor o en contra de determinada candidatura o que distorsione las condiciones de equidad en la contienda electoral.

Así, el principio de neutralidad exige a todos los servidores públicos que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos, en cumplimiento estricto de la normatividad aplicable. Lo que implica la prohibición a tales servidores de intervenir en las elecciones de manera directa o por medio de otras autoridades o agentes[36].

Por último, es importante tener presente que en términos los artículos 5, inciso f) y 8, de la Ley General de Comunicación Social se indica que la objetividad e imparcialidad implica que la comunicación social durante los procesos electorales no debe estar dirigida a influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, precandidatos y candidatos, por lo que las campañas de comunicación social deberán cumplir con las obligaciones que en materia electoral establezca la legislación.

7.3. Tutela preventiva.

Las medidas cautelares[37], en su **vertiente de tutela preventiva**, tienen por objeto prevenir la comisión de hechos que, si bien futuros, puedan, por las condiciones de su materialización, poner en riesgo real y objetivo los principios rectores de todo proceso electoral al momento de actualizarse[38].

---

[36] Tesis V/2016 con rubro PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA).

[37] Las medidas cautelares, en cuanto a su contenido, pueden ser de dos tipos: en cuanto a su contenido, la tutela puede ser específica o resarcitoria y por su oportunidad preventiva o represiva.

[38] Tanto la Comisión Interamericana como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han adoptado la visión procesal de las medidas cautelares, al reconocer en sus resoluciones que éstas tienen un doble carácter: el cautelar y el tutelar, lo cual es aplicable, mutatis mutandi, tratándose de medidas cautelares en el ámbito interno de los Estados. Al respecto véase, entre otros pueden consultarse: Resolución 5/2014, Medida Cautelar número 374-13, 18 de marzo de 2014, Gustavo Francisco Petro Urrego respecto de la República de Colombia; Resolución 9/2014, Medida Cautelar número 452-11, 5 de mayo de 2014, Líderes y lideresas de Comunidades Campesinas y Rondas Campesinas de Cajamarca respecto de la República de Perú, y Resolución 21/2014, Medida Cautelar número 252-14, 18 de julio de 2014, Miembros de la Revista Contralínea respecto de México.

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

En éstas se pide un comportamiento específico respecto a una obligación que ha sido incumplida y que no ha causado un daño irreparable aún, de manera cautelar se solicita la prevención de un daño inminente.

Como lo señaló la responsable en el acuerdo reclamado, la Sala Superior ha establecido que la tutela preventiva[39] se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita 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.

Es decir, consiste no sólo en abstenerse de realizar una conducta o comportamiento que cause daño, sino en adoptar las medidas de precaución necesarias para que no se genere; en realidad, **no tienen el carácter sancionatorio**, porque buscan prevenir una actividad que a la postre puede resultar ilícita, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida[40].

La tutela preventiva parte del supuesto de que existen valores, principios y derechos que requieren de una tutela específica, real y dúctil, en atención a que todo lo que está reconocido por el derecho sustantivo debe encontrar una verdadera protección que no sólo obligue a cesar las actividades que causan el daño, sino a adoptar las medidas necesarias para evitar el comportamiento lesivo.

---

[39] Jurisprudencia 14/2015, de rubro: MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.
[40] SUP-REP-114/2019.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

De ahí que la tutela preventiva se dirige a que el peligro de lesión sobre un determinado valor, principio o derecho no sobrevenga, que no se lleve a cabo la actividad lesiva, o bien, que se impida la continuación o repetición de esa actividad[41].

Para la adopción de tales medidas, la autoridad electoral debe contar con información suficiente que arroje la existencia o una **probabilidad alta, real y objetiva** de que las conductas se **llevarán a cabo,** y **no la mera posibilidad de que así suceda.**

En ese sentido, para que se otorgue una medida cautelar, se requiere la existencia de un riesgo o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral y en otros bienes constitucionales.

Sobre esa base, para que se emitan medidas cautelares en acción tutelar preventiva es necesario que los hechos que puedan generar algún impacto real y objetivo, **aunque aún no sucedan**, sean de **probable o inminente realización,** como por ejemplo[42]:

- Que su verificación dependa simplemente del transcurso del tiempo.
- Que su acontecimiento sea consecuencia forzosa e ineludible de otros hechos que sucedieron con anterioridad.
- Que se infiera la verificación de acciones concretas dirigidas específicamente a generarlos porque de manera ordinaria se constituyen como preparatorios de su realización.

Lo anterior, porque las medidas cautelares tienen por objeto hacer cesar o desaparecer determinada conducta que ponga en riesgo los principios rectores del proceso electoral.

En otras palabras, la adopción de medidas cautelares presupone la posibilidad objetiva y verificable de la ejecución de una acción, por sí misma, o por sus

[41] SUP-REP-251/2018

[42] Criterio sostenido por la Sala Superior en las resoluciones de los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados con las claves: SUP-REP-53/2018, SUP-REP-16/2017 y SUP-REP-10/2018.

condiciones de ejecución, que pueda causar daños o perjuicios a los derechos subjetivos o sociales y principios o valores constitucionales como la equidad en la contienda electoral.

En ese sentido, para el otorgamiento de las medidas cautelares, deben tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares del caso, lo que implica realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, así como una apreciación de la apariencia de licitud o ilicitud de una conducta, por sí misma o por sus condiciones de ejecución, sin perjuicio de que esta determinación previa pueda cambiar con el dictado de la sentencia definitiva.

Así pues, atendiendo a su función preventiva, las medidas cautelares deben otorgarse, cuando existe un peligro en la demora de su concesión o una necesidad de prevención de probables violaciones a principios, derechos o bienes jurídicos, considerando en particular, la proximidad de la jornada electoral y los principios de equidad en la contienda y de libertad del sufragio.

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

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

b) El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama (*periculum in mora*).

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

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

Se parte de la base de lo que en la doctrina se denomina como el *fumus boni iuris* —apariencia del buen derecho— unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final—*;* en este sentido se ha sostenido que son protegibles a través de las medidas cautelares, aquéllos casos en los que se acredita la temeridad o actuar indebido de quien con esa conducta ha forzado la instauración del procedimiento, dado que el *fumus boni iuris* o apariencia del buen derecho, apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho o principio que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable y el *periculum in mora* o peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Para la Sala Superior, la autoridad que decide sobre la adopción o negativa de las medidas cautelares está obligada a realizar una **evaluación preliminar** —aun cuando no sea completa— en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas. Si de este análisis preliminar resulta la existencia de un derecho o principio, en apariencia reconocido legalmente o el riesgo de un daño inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, entonces, cuando se torna patente la afectación que se ocasionaría, esto es, el peligro en la demora, por lo que la medida cautelar debe ser acordada; salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.

Se ha considerado que en atención a la naturaleza de las medidas cautelares, se requiere una acción ejecutiva inmediata y eficaz, fundada y motivada, adoptada mediante la ponderación de los elementos que obren en el expediente, con el fin de determinar, en grado de seria probabilidad, si pueden producirse daños o lesiones irreparables.

8. Caso concreto.

Una vez referido lo anterior, se analizan a continuación los agravios hechos valer por el recurrente.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

8.1. Justificación y motivación de la tutela preventiva

El recurrente plantea una indebida motivación del acuerdo impugnado porque la responsable no señaló el supuesto riesgo de que las conductas denunciadas se repitan y la existencia del peligro en la demora.

A fin de determinar si la medida cautelar fue debidamente motivada, resulta necesario señalar el estudio realizado y las razones que tomó en consideración la responsable para emitirla.

La Comisión de Quejas al realizar el estudio de la medida cautelar solicitada, en primer lugar, estableció el marco jurídico aplicable, en específico, las obligaciones de los servidores públicos relacionadas con el principio de imparcialidad y neutralidad, del cual extrajo como norma que los servidores públicos tienen la obligación constitucional de respetar y observar permanentemente el principio de imparcialidad, lo cual implica, que no deberán realizar actividades que, atendiendo a la naturaleza de su función, puedan influir en los procesos electorales o en la voluntad ciudadana.

Posteriormente, analizó si se actualizaba una violación a dicho principio de imparcialidad y neutralidad, por lo que desarrolló los siguientes elementos:

a) Propaganda y actos gubernamentales: Los actos denunciados se realizaron durante dos eventos celebrados en la gira realizada por el Presidente en el Estado de Baja California y durante la conferencia mañanera celebrada el treinta de noviembre, lo cual equiparó a propaganda gubernamental en tanto que utilizó el espacio para dar a conocer o difundir acciones, logros o actos públicos y a funciones inherentes al cargo del Presidente de México y la conferencia de prensa es el mecanismo para hacer llegar mensajes a la opinión pública.

b) Calidad y tipo de servidor público. La persona denunciada es el Presidente de la República, por tanto, se trata de un servidor público del más alto nivel.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

c) Expresiones. Las expresiones realizadas por el Presidente de la República en los eventos denunciado abordan cuestiones políticas y electorales, para ello transcribió los discursos en su integridad, de la lectura de estos se pueden destacar las siguientes manifestaciones:

- **Primer evento:** En contra de los conservadores que apuestan a mantener el mismo régimen de corrupción, de injusticias, de privilegios… se están uniendo porque piensan que van a lograr el retroceso…
- **Segundo evento:** Se están reagrupando los conservadores… una alianza el PRI y el PAN… la corriente liberal y la corriente conservadora… se están quitando las máscaras los que engañaban que eran distintos y se están uniendo.
- *No vamos a permitir fácilmente retrocesos, no queremos que regrese el régimen de corrupción, de injusticias, de privilegios*.
- *Tenemos una elección el año próximo, no sólo va a haber elecciones en 15 estados para gobernadores, sino se va a renovar también la Cámara de Diputados*.
- *Se usaba el presupuesto para comprar votos*… maiceaban… el gobierno estaba para facilitar el saqueo…
- Cuando se presentó la iniciativa para la pensión de adultos mayores, la pensión a niñas… un partido de esos conservadores, que no voy a mencionar, votó en contra, un partido que dominó durante muchos años… Nada más les doy un adelante, una pista. Aquí en Baja California los diputados de ese partido votaron en contra de que se convirtiera en un derecho constitucional la pensión a los adultos mayores… Entonces, *eso es lo que vamos a resolver el año próximo, eso es lo que está en juego en las elecciones*.
- *En el año próximo, 2021 y 2022, yo estoy seguro que va a ganar el movimiento liberal, las fuerzas progresistas, le van a ganar al partido conservador, al partido de la corrupción, al partido de los privilegios*.

- **Conferencia:** …eran lo mismo el PRI y el PAN, que era el PRIAN… Ahora que voy me informo que se van a aliar el PRI y el PAN en Baja California, *ya van juntos en contra de nuestro proyecto*.

  Yo creo que esa alianza en contra les va a afectar más. *Yo ni debería de estarlo diciendo*, pero un consejo no se le niega a nadie. Porque, imagínense, los que pensaban que el PRI era una cosa y el PAN otra, y el PRD otra, y ahora todos juntos, pues va a tener un efecto de bumerang, un efecto contrario, les va a perjudicar mucho.

En específico la autoridad consideró que el Presidente realizó manifestaciones y declaraciones en las que se abordan cuestiones relacionadas con: **a)** la competencia entre partidos políticos; **b)** las posibles alianzas o coaliciones entre fuerzas o partidos políticos; **c)** la lucha y diferencia entre distintas corrientes políticas, ideológicas y económicas; **d)** lo que está en juego en las próximas elecciones; **e)** la visión o perspectiva del Presidente de México sobre lo que debe y no debe prevalecer como modelo de gobierno y opción política para la ciudadanía, y **f)** lo que opinarían ciertos lideres o actores políticos ya fallecidos en torno a posibles alianzas o coaliciones electorales.

d) Tiempo. Los hechos denunciados tuvieron verificativo los días veintiocho y treinta de noviembre de dos mil veinte, esto es, al mismo tiempo en el que se encuentran desarrollando tanto el proceso electoral federal 2020-2021, así como procesos electorales locales en la República mexicana.

Con base en dichos elementos **concluyó** que, desde una perspectiva preliminar, los hechos denunciados relativos a las expresiones realizadas durante dos eventos y una conferencia pudieran ser contrarios a las disposiciones constitucionales —ilícitos—, en virtud de que aparentemente se está en presencia de propaganda gubernamental y funciones públicas a cargo del denunciado, un servidor público del más alto nivel, en las que se incluyen elementos e información de índole político electoral que pudieran afectar la equidad en la contienda electoral o influir en las preferencias de la ciudadanía

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

en el marco del actual proceso electoral federal y de los procesos electorales locales actualmente en curso.

Al respecto, la autoridad precisó que se trata de actos que ocurrieron en días pasados, lo que lleva a considerarlos como actos consumados de modo irreparable y sobre los cuales no es posible dictar medidas cautelares —represivas—, por lo que analizó si era posible dictarlas en la modalidad de tutela preventiva.

En ese sentido, la Comisión de Quejas consideró que sí era **procedente la solicitud de dictar medidas precautorias** para el efecto de ordenar o exhortar al Presidente de México se abstenga de realizar actos como los denunciados.

Dicha determinación la **motivó** con base en que desde una perspectiva preliminar, la Comisión consideró como probablemente ilícitas las expresiones objeto de denuncia, que éstas fueron emitidas por un servidor público del más alto nivel y que actualmente están en curso el proceso electoral federal y procesos electorales locales para la renovación de distintos cargos de elección popular, por lo que consideró necesario, justificado e idóneo el dictado de medidas precautorias bajo la figura de tutela preventiva, a fin de prevenir daños irreparables a la equidad de la contienda electoral y garantizar que el poder político no se utilice en contra o a favor de cierta fuerza política o candidatura.

De igual modo, **fundamentó** su determinación en el artículo 449, numeral 1, incisos b), c) y d), de la LEGIPE, el cual prevé que el precepto prohibición impuesto a los servidores públicos, además de referirse a la eventual vulneración del principio de imparcialidad propiamente dicho en los términos del artículo 134 de la Constitución General, alude también a aquellas otras conductas que pudieran implicar propaganda de servidores públicos en el periodo de campañas electorales, o bien, que se traduzcan en coacción o presión al electorado, para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato, habida cuenta de proteger los principios que rigen las elecciones, las obligaciones de autoridades públicas, el especial deber de

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

cuidado con motivo de la relevancia de las funciones de los servidores públicos, así como las permisiones y prohibiciones a éstos últimos.

Aunado a lo anterior, a nuestro juicio, la Comisión de Quejas realizó un **análisis ponderado** del riesgos, por lo que señaló que el titular del Poder Ejecutivo —jefe del Estado mexicano— tiene una representación protagónica en el marco histórico-social mexicano, dispone de mando para la disposición de los recursos financieros, materiales y humanos con los que cuenta la totalidad de la administración pública, por lo que influye relevantemente en el electorado, por lo que los funcionarios públicos que desempeñen el cargo deben tener especial cuidado en la conductas que en ejercicio de sus funciones realicen mientras transcurre el proceso electoral.

Por tanto, **a fin de garantizar** los principios constitucionales indicados, principalmente el de la equidad de la contienda y, ante el riesgo de que conductas como las analizadas se repitan u ocurran nuevamente, se considera necesario justificado y proporcional **el dictado de una medida precautoria** bajo la figura de tutela preventiva, en el sentido de ordenar al Presidente de México se abstenga de realizar expresiones y declaraciones de índole electoral, así como utilizar los espacios de comunicación oficial y aprovechar las funciones inherentes a su cargo con fines político-electorales.

Con base en lo anterior, estimamos que se debe calificar de **infundado** el agravio, ya que la medida cautelar o precautoria de tutela preventiva fue debidamente motivada y dictada bajo los parámetros que ha establecido la Sala a través de diversos precedentes[43].

Lo anterior porque la Comisión de Quejas señaló en su decisión las circunstancias y razones especiales, así como las causas que tuvo en consideración para asumirla.

En efecto, justificó que la tutela preventiva era con motivo de conductas que preliminarmente se advertían como ilícitas por ser contrarias a los principios que rigen los procesos electorales, entre otros, los de imparcialidad y

[43] Véanse lo resuelto en los recursos de revisión 25/2014, 38/2015, 76/2015, 53/2018, 251/2018, 280/2018 y 114/2019.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

neutralidad, principios que deben tutelarse durante la realización de dichos procesos; que tenía como finalidad prevenir una afectación en los procesos electorales que pudiesen viciarlos e incluso afectar su validez debido a que la conducta ilícita continúe o se repita, ya que son expresiones que pueden viciar los procesos electorales; de ahí que estimó razonable y justificado el dictado de las medidas en la modalidad de tutela preventiva, por lo que pidió un comportamiento específico de abstención por parte del Presidente de la República.

La autoridad realizó un análisis preliminar de las conductas denunciadas, así como la apreciación de la apariencia de su licitud o ilicitud, concluyendo que por sí mismas pudiesen ser contrarias a la Constitución General y a las obligaciones que tienen los servidores públicos —apariencia del buen derecho—, así como la necesidad de prevenir o garantizar los principios constitucionales que rigen los procesos electorales a fin de evitar su afectación, ya que atendiendo a que las expresiones eran realizadas por el Presidente de la República quien tiene una presencia protagónica en el marco histórico-social mexicano con una influencia en el electorado resultaba necesario observar el principio de imparcialidad y neutralidad con la finalidad de preservar condiciones de equidad en los comicios —peligro en la demora—
.

Aunado a lo anterior, esta Sala Superior ha sostenido en diversos precedentes que la tutela preventiva encuentra justificación cuando hay algún derecho o principio que requiere una protección inminente por el riego que representan respecto de la posible vulneración a los principios que salvaguardan los procesos electorales[44].

---

[44] La Sala Superior ha sostenido dicho criterio en los siguientes precedentes:

En el **SUP-REP-63/2016**: Morena presentó una queja en contra del en ese entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, por la difusión de mensajes en distintas estaciones de radio en los que se advierte la voz del funcionario, los cuales, desde la perspectiva del denunciante, contravienen lo previsto en el artículo 134 constitucional. La Comisión de Queja y Denuncias ordenó **como tutela preventiva**, al entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, que se abstuviera de solicitar, ordenar, instruir, o en su caso de contratar la difusión de las cápsulas o cualquier otra de contenido similar, en cualquier medio de comunicación dentro del periodo de campaña del proceso electoral que se encontraba en desarrollo en la Ciudad

Sin que pase inadvertido que la recurrente señala de manera genérica que no se justifica el dictado de la medida cautelar, porque no es posible afirmar que las expresiones realizadas por el Presidente de la República benefician o perjudican a un determinado partido político. Se considera que dicho argumento resulta inatendible, resaltando además que la responsable únicamente realizó un análisis preliminar de las conductas denunciadas; sin embargo, la determinación definitiva de su imparcialidad corresponde al fondo del asunto.

Por todo lo anterior, se advierte que la autoridad responsable motivó y respetó los criterios establecidos por la Sala Superior para el dictado de la medida cautelar en tutela preventiva.

8.2. Omisión de la Comisión de Quejas de analizar la causal de improcedencia, al tratarse de actos futuros de realización incierta.

El recurrente señala que resulta incorrecta la medida dictada porque es sobre hechos futuros de realización incierta respecto de los cuales no se pueden ordenar medidas cautelares, justo porque al tratarse de situaciones irreales o futuras que no necesariamente pueden ocurrir de la misma manera.

Además, considera que la responsable no justificó con elemento probatorio alguno, la posible continuidad o reiteración de las conductas denunciadas, sino que de forma subjetiva determinó otorgar las medidas cautelares, siendo que no hay certeza que los hechos denunciados se repitan, ya que dependen

---

de México. La Sala Superior **confirmó** la determinación por considerar que se requería proteger de forma inminente el principio de equidad en la contienda,

En el SUP-REP-25/2014. El PRD denunció que, en ese entonces gobernador, Javier Duarte de Ochoa estuvo publicando en periódicos de circulación nacional diversas inserciones de prensa tipo “gacetillas”, en las que se promocionaba su imagen. La Comisión de Quejas y Denuncias determinó procedente la adopción de medidas cautelares, **así como de todas las medidas necesarias** para garantizar que la información y propagan gubernamental tuviera carácter institucional y con fines informativo, educativos o de orientación social, para no incurrir en la violación a lo dispuesto en el artículo 6° de la Constitución en torno a la difusión de propaganda como noticia en perjuicio de la ciudadanía. La Sala Superior resolvió **confirmar** la determinación de la Comisión de Quejas porque consideró que estaba latente la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, en particular al principio de equidad.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

de la voluntad de quien los realiza y no pueden predecirse a partir de especulaciones o prejuicios de la responsable.

Por lo anterior, a su juicio, se trata de una decisión dogmática y arbitraria que se aleja de sus propios precedentes, incluso señala que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral presentó la propuesta declarando la improcedencia de las medidas.

Además, estima que es falso que existan precedentes en los cuales se acreditó la vulneración a los principios de neutralidad e imparcialidad, por parte del Presidente de la República, ya que la Sala Regional Especializada al resolver el recurso 8/2020, determinó la inexistencia de la infracción denunciada, lo cual fue confirmado por la Sala Superior en el SUP-REP-109/2020 y acumulado.

Dicho agravio procesal estimamos que resulta **infundado**, ya que la autoridad responsable sí tomó en consideración que las conductas denunciadas se trataban de actos consumados.

En efecto, la responsable al dictar su determinación señaló que se trataba de actos consumados, por lo que en términos del artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, las medidas cautelares, en principio, no son procedentes en contra de hechos futuros de realización incierta.

Sin embargo, la autoridad consideró que ante la solicitud expresa se debía de analizar la posibilidad del dictado de una medida cautelar o precautoria como tutela preventiva, las cuales atienden a la necesidad de que una conducta probablemente ilícita afecte principios o valores que puedan viciar los procesos electorales, y que tienen la finalidad de ordenar una conducta concreta para evitar que se repita la ilicitud.

Al respecto, la Sala Superior ha confirmado que también se pueden dictar medidas cautelares en su **vertiente de tutela preventiva**, las cuales tienen por objeto prevenir la comisión de hechos que, **si bien futuros**, puedan, por las condiciones de su materialización, poner en riesgo real y objetivo los principios rectores de todo proceso electoral al momento de actualizarse.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

En ese sentido deben distinguirse actos futuros **contingentes o eventuales** respecto de los cuales no existe seguridad de que sucederán y los **probables** o de **inminente realización** que de conformidad con la información con la que se cuenta se advierte una **probabilidad alta, real y objetiva** de que las conductas se **llevarán a cabo,** y **no la mera posibilidad de que así suceda**[45]

En el caso, estimamos que no le asiste la razón al recurrente ya que la autoridad dictó la medida con base en la información que obra en autos, en específico, tomando en consideración que se denunciaron tres actos distintos, dos eventos relacionados con la gira realizada por el Presidente de la República en el Estado de Baja California en actividades denominadas *Hospital Rural San Quintín IMSS-Bienestar y Supervisión de obra-Libramiento Ensenada. Presentación del Programa de Mejoramiento Urbano 2021,* llevadas a cabo el veintiocho de noviembre, y la conferencia celebrada el treinta de noviembre, de ahí que a partir de esos hechos se pueda advertir una conducta reiterada por parte del servidor público denunciado que permitiría catalogarla como una conducta recurrente o que sigue un patrón regular, de ahí que los actos que se pretenden prevenir sea posible calificarlos con una probabilidad alta de que se puedan volver a llevar a cabo[46].

De ahí que se estime que conforme a la información del expediente podía considerarse que la repetición de la conducta es altamente probable o inminente y, por ello, resulta correcto el dictado de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, a fin de evitar que los hechos puedan generar algún impacto real en el bien constitucional de la equidad en la contienda electoral.

Aunado a lo anterior, cabe precisar que las medidas cautelares tienen por objeto hacer cesar o desaparecer determinada conducta que ponga en riesgo los principios rectores del proceso electoral y, en su función preventiva, evitar

---

[45] Criterio sostenido por la Sala Superior en las sentencias dictadas en los SUP-REP-0016/2017 y SUP-REP-10/2018.

[46] Al respecto, como se precisó, resulta un hecho notorio la versión estenográfica de la conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del pasado siete de diciembre, en la cual reiteró las expresiones que fueron calificadas de probablemente ilícitas en relación con las alianzas del PRI y el PAN.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

que se actualice una conducta que, inclusive siendo en principio lícita (como es la realización de eventos y conferencias por parte del Presidente de la República), pueda generar, dadas las expresiones, un riesgo de afectación a la equidad de la contienda o a la libertad del sufragio, en particular, en los procesos electorales federal y locales que se están desarrollando.

Habida cuenta de que dicha medida **no tiene un carácter sancionatorio**, porque se trata de una reiteración del precepto constitucional respecto del cual todos los servidores públicos se encuentran vinculados, es decir, consiste no sólo en abstenerse de realizar una conducta o comportamiento que cause daño, sino en adoptar las medidas de precaución necesarias para que no se genere un perjuicio, a fin de prevenir una actividad que a la postre puede resultar ilícita, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición constitucional y legalmente establecida.

Finalmente, cabe precisar que la necesidad y justificación del dictado de medidas de tutela preventiva debe analizarse en cada caso, de ahí que para nosotros resulte **inoperante** que en distintos casos la Comisión de Quejas haya considerado que otros hechos denunciados se trataban de actos futuros de realización incierta por lo que no procedía el dictado de medidas cautelares, o que la Unidad Técnica de lo Contencioso[47] haya presentado una propuesta declarando la improcedencia de las medidas a la autoridad competente para analizarlas y definirlas[48].

---

[47] En términos del artículo 468, párrafo 4 de la LEGIPE Unidad de lo Contencioso valora que deben dictarse medidas cautelares lo **propondrá** a la Comisión de Quejas y Denuncias para que ésta resuelva en un plazo de veinticuatro horas lo conducente, a fin lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en esta Ley.

[48] Sirve de criterio orientador la tesis I.1o.A.E.62 A (10a.), del Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, cuyo rubro es INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. LA OPINIÓN DE SU UNIDAD DE COMPETENCIA ECONÓMICA, PREVIA AL PROYECTO DE RESOLUCIÓN QUE DETERMINA LA EXISTENCIA DE UN AGENTE ECONÓMICO PREPONDERANTE EN EL SECTOR DE LA RADIODIFUSIÓN, NO ES UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, en la cual se precisa que un proyecto es de naturaleza meramente orientadora y no implica decisión alguna ni condiciona unilateral y coercitivamente a los particulares, incluso si influye o trasciende a la determinación final porque, en este supuesto, no es su contenido como opinión, sino el hecho de que se convirtió en parte de los fundamentos y motivos de la resolución reclamada, lo que repercute en su ámbito legal.

Lo anterior habida cuenta de que, en el caso, la responsable no justificó su dictado en actos o hechos ajenos a los denunciados, y la Unidad de lo Contencioso solamente somete a consideración de la Comisión de Quejas una propuesta, pero que ello no compromete la determinación de dicha Comisión.

Por lo tanto, la autoridad responsable no fue omisa en advertir que los hechos denunciados constituían actos consumados respecto de los cuales, en principio, no era posible dictar una medida cautelar, porque como lo refiere la parte actora, en el acuerdo impugnado se reconoce dicha circunstancia; sin embargo al considerar que los hechos futuros tenían una probabilidad de repetirse, a partir de que las manifestaciones del Presidente de la República no se circunscribieron a un solo día, fue que determinó pertinente el dictado de una medida cautelar como tutela preventiva a fin de evitar que una conducta apartemente ilícita vuelva a ocurrir y así salvaguardar los principios constitucionales que rigen los procesos electorales como lo son los principios de imparcialidad y neutralidad, lo que en este momento resulta imperante proteger dadas las características del actual proceso electoral que se está viviendo a nivel federal y que veintinueve de las treinta y dos entidades federativas que conforman al país celebrarán jornada comicial el próximo seis de junio a fin de renovar diversos cargos de elección popular.

8.3. Incongruencia interna en la resolución reclamada

El recurrente también alega que existe una incongruencia interna en la resolución reclamada, ya que la propia responsable reconoció que se trataba de actos consumados de forma irreparable; sin embargo, declara procedentes las medidas cautelares bajo la justificación de tutela preventiva.

Dicho agravio a nuestro parecer deviene **infundado**, ya que parte de una premisa inexacta de que al tratarse de actos consumados no era posible dictar alguna medida cautelar, lo cual, como ya fue analizado, no resulta correcto, ya que la prohibición de su dictado es para los hechos futuros de realización incierta; sin embargo, sí se permite el dictado de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva en el caso de que los hechos futuros puedan ser

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

de realización probable, siempre y cuando, conforme a un análisis preliminar, se consideren las conductas como posiblemente ilícitas y se vea la potencial afectación de principios y valores.

De ahí que si tales circunstancias fueron evidenciadas por la responsable en el acuerdo reclamado, su determinación no se encuentre afectada del vicio de incongruencia como lo aduce el recurrente, porque diferenció la prohibición de dictar medidas cautelares respecto a actos futuros de realización incierta y la posibilidad de dictar medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva respecto de conductas probablemente ilícitas.

8.4. Indebida valoración de pruebas

El recurrente argumenta que los denunciantes tenían la obligación de aportar las pruebas con base en las cuales se pudiera concluir el riesgo real e inminente de que los hechos denunciados continúen o se puedan repetir. Además, afirma que la responsable no siguió las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica, al valorar las pruebas que obran en el expediente.

En nuestro concepto, dichos planteamientos resultan por una parte **inoperantes** y, por otra, **infundados**.

Resultan inoperantes porque con independencia de que las partes hubiesen ofrecido pruebas o no, el INE tiene una obligación de verificar que los principios electorales que rigen los procesos electorales sean respetados y cumplidos, de ahí que cuente con facultades para allegarse de los elementos necesarios para determinar si se vulneró el orden jurídico o no, razón por la cual llevó a cabo diversas diligencias para allegarse de mayores elementos.

Además, resultan infundadas las alegaciones, porque la Comisión de Quejas sí realizó un análisis adecuado de las pruebas aportadas por los denunciantes, así como de las que se allegó.

Al respecto, cabe recordar que en sede cautelar, la finalidad es garantizar la observancia al orden constitucional y legal hasta en tanto se resuelva el fondo del asunto, por tanto, el análisis de las pruebas es preliminar y la decisión sobre el otorgamiento de las medidas cautelares no está supeditada al desahogo de todas las diligencias preliminares.

Así, en el caso se advierte que la Comisión de Quejas sí basó su decisión en el estudio preliminar de los hechos acreditados con las pruebas aportadas por los denunciantes y con las diligencias que ordenó para emitir una determinación en sede cautelar.

Por tanto, la valoración preliminar que realizó es acorde a la obligación que tiene en cuanto a la valoración de pruebas y no estaba obligada a realizar una valoración exhaustiva de las mismas, pues ello corresponde al estudio de fondo del procedimiento especial sancionador. Esto, porque la finalidad de la sede cautelar no es decidir de manera definitiva la acreditación de la infracción denunciada.

En ese sentido, basta con que se pruebe la existencia de los hechos denunciados (la cual no está cuestionada en el caso, puesto que no se alega que los hechos no ocurrieron o que la persona denunciada no expresó los mensajes que se le atribuyen), y la posibilidad de que con ellos se esté configurando una vulneración a la norma para que la autoridad pueda determinar si procede o no el dictado de una medida cautelar, tal como ocurrió en el presente asunto[49].

Por lo expuesto, los argumentos del recurrente a nuestro parecer resultan **ineficaces**.

8.5. Falta de ponderación de principios por parte de la responsable.

Para el recurrente la Comisión de Quejas debió ponderar la probable violación a un derecho o principio electoral, respecto del cual se pide la tutela en el proceso, por la posible existencia del 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.

Indica que la Comisión de Quejas dejó de ponderar el interés jurídico tutelado en el artículo 6 de la Constitución General que establece el derecho de la población a estar informada sobre la manera en cómo se lleva a cabo la

[49] Criterio similar se asumió al resolver el SUP-REP-183/2016.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

rectoría del Estado por conducto de la administración pública federal, así como el deber correlativo del Estado a informar sobre los temas de interés público, dado que de esta manera se garantiza una efectiva rendición de cuentas frente a los gobernados y, por ende, los entes públicos, por conducto de sus titulares, están obligados a emitir mensajes institucionales y de carácter informativo que sean relevantes para la población, como a juicio del recurrente, ocurre en la especie.

En ese tenor, en la demanda se aduce de forma genérica que resulta legítimo por parte del Titular del Ejecutivo Federal el pronunciamiento público ante los medios de comunicación sobre el estado que guardan los asuntos de interés nacional, lo que tiene que ver con un ejercicio de rendición de cuentas, que es obligación de un mandatario.

Lo anterior, **porque el recurrente considera que los mismos no están dirigidos a influir en las preferencias electorales, en favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, en vulneración a los principios de imparcialidad y equidad.**

Así, a juicio del recurrente, en el dictado de la medida se dio una falta de ponderación por parte de la Comisión de Quejas, entre los intereses o principios constitucionales presuntamente en conflicto.

De igual manera alude que la aparición del titular del Ejecutivo Federal, así como la intervención de distintos funcionarios de la administración pública federal tiene como propósito dar respuesta a las preguntas de los medios informativos que acuden en un claro ejercicio de la liberta de prensa, el cual goza de una presunción de licitud, que solamente puede destruirse con prueba en contrario.

El recurrente aduce que la propia autoridad electoral ha establecido que es válido hacer referencia a los comicios, siempre y cuando se respeten los principios de neutralidad e imparcialidad en la contienda electoral.

Por otro lado, menciona que la medida cautelar prescribe en forma general y arbitraria que el recurrente realice manifestaciones relativas a los procesos

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

electorales, cuando existe una infinidad de situaciones válidas que no afectan la imparcialidad o equidad en la contienda entre los partidos políticos, aspirantes o candidatos.

De igual manera indica que se vulneró el principio de presunción de inocencia.

A nuestro juicio, los agravios son **infundados**, por lo siguiente:

La Comisión de Quejas, para emitir su determinación, en sede cautelar, sí consideró las funciones y facultades del Presidente de la República y ponderó la vulneración de los principios de imparcialidad y neutralidad, cuya observancia es obligación de todo servidor público.

En ese tenor, la autoridad responsable, de manera preliminar, valoró la inspección de la página de internet de la Presidencia de la República https://www.gob.mx/presidencia/, en la que se dio cuenta del contenido del evento encabezado por el Presidente de la República el veintiocho de noviembre del año en curso, en San Quintín, Baja California y de la conferencia de prensa celebrada el treinta siguiente.

Así, basado en el análisis del contenido observó que los hechos denunciados pudieran ser contrarios a las disposiciones constitucionales en virtud de que **aparentemente** se está en **presencia de propaganda gubernamental y funciones públicas a cargo del denunciado en las que se incluyen elementos e información de índole electoral que pudiera afectar la equidad en la contienda electoral o influir en las preferencias de la ciudadanía en el marco del actual proceso electoral federal y de los procesos electorales locales actualmente en curso.**

En el acto impugnado no se desconocieron las funciones inherentes del Presidente de la República ni la naturaleza de los eventos y la conferencia de prensa, su finalidad y los últimos destinatarios del mensaje —opinión pública—; **sin embargo, fue a partir del análisis de su contenido** así como de lo dicho en los eventos llevados a cabo en Baja California, que identificó que las expresiones empleadas son posiblemente contrarias al precepto previsto desde la Constitución, dado que abordaban cuestiones relacionadas

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

con: a) la competencia entre partidos políticos; b) las posibles alianzas o coaliciones entre fuerzas o partidos políticos; c) la lucha y diferencia entre distintas corrientes políticas, ideológicas y económicas; d) lo que está en juego en las próximas elecciones; e) la visión o perspectiva del Presidente de México sobre lo que debe y no debe prevalecer como modelo de gobierno y opción política para la ciudadanía, y f) lo que opinarían ciertos lideres o actores políticos ya fallecidos en torno a posibles alianzas o coaliciones electorales.

De igual forma ubicó que tales hechos se dieron al mismo tiempo en el que se encuentra desarrollándose el proceso electoral federal 2020-2021, así como los procesos electorales locales en la República mexicana.

Así, tal como ya fue referido, determinó que la propaganda gubernamental o los espacios de comunicación oficial para compartir o difundir información o cuestiones de naturaleza electoral y fijar posicionamientos en torno a ese tópico, de manera preliminar, se apartaba del carácter institucional, informativo, educativo o de orientación social que debe tener dicha propaganda.

En ese tenor, es claro que la autoridad responsable no desconoció que se puede realizar propaganda gubernamental y conferencias de prensa, así como que existe una obligación de rendición de cuentas vinculado con un derecho de la ciudadanía a recibir información. No obstante, a partir del estudio preliminar del contenido de los hechos denunciados, concluyó que las expresiones efectuadas por el Presidente de la República, se apartaban del marco constitucional y legal, debiéndose subrayarse que de forma ordinaria la observancia de los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad no se considera una limitación injustificada a las funciones de los servidores públicos y su libertad de expresión individual.

Por el contrario, conforme al marco jurídico constitucional, si bien todas las personas tienen derecho a ejercer plenamente su libertad de expresión, en el caso de servidores públicos, existe un deber reforzado de cuidado en tiempos electorales a fin de no influir de manera indebida en los procesos electorales en curso, y en paralelo un deber de la autoridad electoral administrativa, incluyendo en sede cautelar, de dar un mayor peso a los principios que

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

resguardan el equilibrio en la competencia electoral[50], ya que debe recordarse que la equidad constituye el eje rector que da contenido a los derechos de quienes participan en tales procesos y sirve de sustento a las limitaciones impuestas a los competidores y a los terceros, a fin de evitar el ejercicio de influencias indebidas.

Cabe reiterar que, si bien los actos denunciados fueron realizados en días pasados, lo cierto es que en aras de salvaguardar los principios constitucionales referidos en actos presidenciables, los cuales por su misma naturaleza y conforme con las máximas de la experiencia es posible sostener que tienen que seguirse llevando a cabo de manera regular, es que emitió una tutela preventiva, que no es otra cosa que un llamado a que el Presidente de la República observe los principios constitucionales en el desempeño de sus funciones en eventos similares, de ahí que no puede considerarse una vulneración a la esfera de atribuciones, o bien a su libertad de expresión.

Al respecto, es importante tener presente que respecto al tema de la libertad de expresión de los funcionarios públicos la Sala Superior ha considerado que en una Democracia Constitucional, la libertad de expresión goza de una amplia protección para su ejercicio, porque constituye un componente fundamental para la existencia del propio régimen democrático[51].

En el orden jurídico nacional, tales derechos se enmarcan en lo dispuesto por los artículos 1°, 6° y 7° párrafo primero, de la Constitución General que establecen, en esencia que el ejercicio de los derechos humanos no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia norma contempla, asimismo indican que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa y que el derecho a la información será garantizado por el Estado. Por tanto, es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio.

---

[50] SUP-REP-25/2014.
[51] SUP-JDC-865-2017

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

Asimismo, en el derecho convencional, la libertad de expresión goza también de una importante protección, tal como se desprende de diversos instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (artículo 19); y de la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 13). Ambos tratados disponen en esencia, que la libertad de expresión se puede ejercer por cualquier medio e involucrar opiniones concernientes a todo tópico, porque no existen temas susceptibles de una censura previa, sino más bien, sujetos a responsabilidades ulteriores.

En la perspectiva del sistema interamericano, el derecho a la libertad de expresión se concibe como uno de los mecanismos fundamentales con que cuenta la sociedad para ejercer un control democrático sobre las personas que tienen a su cargo asuntos de interés público.

En el sistema dual que ha confeccionado la Corte Interamericana de Derechos Humanos a través de su jurisprudencia, que se integra a nuestro orden jurídico, en los términos que lo orienta el artículo 1° de la Constitución General y la posición que ha seguido la SCJN se ha establecido que la libertad de expresión, en sus dos dimensiones, individual y social, **debe atribuirse a cualquier forma de expresión.**

Al efecto, el Tribunal Interamericano ha sostenido que las libertades de expresión e información consagran la libertad de pensamiento y expresión, así como el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole; de ahí que en su ejercicio se requiere que nadie sea arbitrariamente disminuido o impedido para manifestar información, ideas u opiniones[52].

De igual forma, se considera que la Sala Superior ha sostenido que tales libertades (de expresión e información) deben ser garantizadas en forma simultánea, a fin de dotar de efectividad el derecho a comunicar puntos de vistas diversos y generar la libre circulación de información, ideas, opiniones y expresiones de toda índole para fomentar la construcción de sistemas democráticos pluralistas y deliberativos[53].

---

[52] Véase caso: **La última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros vs. Chile).**
[53] Véase el juicio ciudadano con clave de expediente SUP-JDC- 1578/2016.

En el marco de los procesos electorales, las libertades de expresión e información asumen un papel esencial, porque se erigen como un auténtico instrumento para generar la libre circulación del discurso y debate políticos, a través de cualquier medio de comunicación esencial para la formación de la opinión pública de los electores y convicciones políticas.

En esa línea, la SCJN ha destacado que la dimensión política de la libre expresión en una Democracia, mantiene abiertos los canales para el disenso y el intercambio político de las ideas y opiniones, en tanto contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado mayormente informado[54].

Al respecto, también resulta relevante lo establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, de que la libertad de expresión, "**en todas sus formas y manifestaciones**" es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas; asimismo, que toda persona "tiene derecho a comunicar sus opiniones por cualquier medio y forma"; empero, los derechos en mención no son absolutos, por lo que pueden ser objeto de restricciones.

En el **Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica** la Corte determinó que la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión fundadas sobre el artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dependerán de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo; sin embargo, entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala del derecho fundamental que se pretenda proteger[55].

---

[54] Véase tesis de jurisprudencia 1ª. CDXIX/2014, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL**,** consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, página 234.

[55] El Tribunal Interamericano señaló en el caso **Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela,** que dicho órgano ha reiterado numerosas veces la importancia que posee la libertad de expresión en una sociedad democrática, especialmente aquella referida a asuntos de interés público. Con todo, la libertad de expresión no es un derecho absoluto y puede estar sujeta a restricciones, en particular cuando interfiere con otros derechos garantizados por la Convención. Por lo anterior, no sólo es legítimo, sino que en ciertas ocasiones es un deber de las autoridades estatales pronunciarse sobre

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

Recientemente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Urrutia Laubreaux vs. Chile determinó que si bien la Convención Americana sobre Derechos Humanos garantiza la libertad de expresión a toda persona, independientemente de cualquier consideración, el derecho a la libertad de expresión no es absoluto, sino que puede estar sujeto a determinadas restricciones legítimas, como acontece en el caso mexicano en el que la constitución establece una obligación a cargo de los servidores públicos.

En suma, es dable afirmar que en **el bloque de constitucionalidad** existe una posición homogénea en el sentido de que cuando se desarrollan procesos electorales, el debate político adquiere su manifestación más amplia y en ese sentido, los límites habituales de la libertad de expresión se ensanchan en temas de interés público, a fin de generar un verdadero debate democrático, en el que se privilegia la libertad de expresión necesaria para generar una opinión pública libre e informada[56].

Por lo expuesto, si bien en principio, todas las formas de expresión cuentan con protección constitucional y convencional, el derecho a la libertad de expresión no es absoluto, de ahí que en el caso de servidores públicos, en especial los de alto rango, en última instancia, durante el ejercicio de sus funciones, dicha libertad de expresión individual tiene que ceder en ponderación a su deber de cuidado y observancia a los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad durante la realización de procesos electorales, máxime que sus actividades deben estar dirigidas a dar cumplimiento a sus obligaciones en ejercicio del desempeño del cargo, y no al debate político , y, por lo tanto, no puede válidamente formular expresiones a favor o en contra de candidaturas o partidos políticos**.**

---

cuestiones de interés público. Sin embargo, al hacerlo están sometidos a ciertas limitaciones en cuanto a constatar en forma razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos en los que fundamentan sus opiniones, y deberían hacerlo con una diligencia aún mayor a la empleada por los particulares, en atención al alto grado de credibilidad de la que gozan y en aras a evitar que los ciudadanos reciban una versión manipulada de los hechos.

[56] Véase la tesis 1a. CLII/2014 (10a.), cuyo rubro es LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. CONCEPTO DE INTERÉS PÚBLICO DE LAS EXPRESIONES, INFORMACIONES, IDEAS Y OPINIONES SOBRE FUNCIONARIOS Y CANDIDATOS.

En efecto, la libertad de expresión de los funcionarios públicos, entendida más como un **deber/poder** de los mismos para comunicar a la ciudadanía cuestiones de interés público (los cuales, a su vez, tienen el derecho a que se les informe debidamente),[57] implica que éstos tengan la posibilidad, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, de emitir opiniones en ciertos contextos electorales **siempre que con ello no se realice promoción personalizada, se vulneren o se pongan en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad en la contienda.**

En ese tenor, dadas las temáticas abordadas, el análisis preliminar del contenido de las expresiones y la importancia de los principios y bienes jurídicos involucrados, era dable que ese deber/poder fuera llamado desde una tutela preventiva a los parámetros que regularmente lo rigen, y que propiamente no implican una restricción injustificada a la libertad de expresión y el derecho de información de la opinión pública.

Estimamos que, no se puede considerar que se transgreden las libertades de expresión o asociación, cuando se establecen limitaciones, en razón del sujeto, que son conformes y necesarias en una sociedad democrática, para asegurar condiciones de igualdad y libertad que aseguren la realización de elecciones auténticas.

Lo anterior es así, en virtud de que la calidad del sujeto titular del derecho constituye un elemento esencial para que se configure la limitación que deriva directamente del orden constitucional, pues si el titular del derecho subjetivo no tiene determinada calidad, no habría razón alguna para sostenerla.

---

[57] La Corte Constitucional colombiana ha sostenido que "las declaraciones de altos funcionarios públicos -de nivel nacional, local o departamental- **sobre asuntos de interés general no entran en el ámbito de su derecho a la libertad de expresión u opinión**, sino que se constituyen en una forma de ejercer sus funciones a través de la comunicación con la ciudadanía" (**T-627/2102**).
También ha sostenido que "Los límites del poder-deber de comunicación de los altos funcionarios públicos con la ciudadanía son (i) la veracidad e imparcialidad cuando transmitan información, (ii) la mínima justificación fáctica y la razonabilidad de sus opiniones y, en todo caso, (iii) el respeto de los derechos fundamentales, especialmente de los sujetos de especial protección constitucional" (**T-627/2102**).

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

Las limitaciones de los derechos fundamentales en razón de su titular se sustentan, primordialmente, en la necesidad de proteger otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos. De esta manera se justifica que las libertades de ese servidor público como ciudadano puedan ser restringidas en protección de principios constitucionales rectores del proceso electoral en su conjunto[58], y no solamente en algunas de sus etapas.

Ahora bien, es importante referir que la Sala Superior ha considerado, incluso en asuntos de sede cautelar, que los medios de comunicación no asumen responsabilidad directa o indirecta por difundir una cobertura noticiosa en ejercicio de la libertad de expresión, y que son los servidores públicos quienes tienen el deber de cuidar que sus mensajes no contengan elementos dirigidos a influir en las preferencias electorales o en la opinión pública durante los procesos electorales federal o local, por lo que deben ser particularmente escrupulosos al dirigir mensajes que pueden ser retomados por los medios de comunicación para su posterior difusión, pues son ellos los destinatarios de las prohibiciones previstas en el artículo 134 de la Constitución General.

Durante un proceso electoral, con independencia de que no instruyan o soliciten la difusión de mensajes gubernamentales, los servidores públicos tienen el deber de cuidar que en sus comunicaciones (orales y escritas) se evite el uso de elementos que puedan influir en la contienda electoral, porque dichos mensajes pueden ser retomados por los medios de comunicación para su posterior difusión[59].

Por otra parte, tampoco es cierto, como refiere el recurrente, que la medida se enfoque a una infinidad de situaciones válidas que no afectan la imparcialidad o equidad en la contienda entre los partidos políticos, aspirantes o candidatos; ello dado que la limitación es identificable con relación a los tópicos abordados en los propios eventos denunciados, sin que puedan asimilarse a otro tipo de casos, al haberse analizado por la responsable en su

---

[58] Sirve de apoyo la Tesis XXVII/2004 de la Sala Superior de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO SE VIOLA CON LA PROHIBICIÓN AL GOBERNADOR DE HACER MANIFESTACIONES A FAVOR O EN CONTRA DE UN CANDIDATO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE COLIMA)**.** Consultable en Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 682 a 684.
[59] SUP-REP-25/2014

propio contexto y características, lo que llevó a determinar de manera preliminar que pudieran significar un riesgo a los principios de imparcialidad y neutralidad.

La medida ordenada es claramente identificable en cuanto a que se refiere a que la persona denunciada se abstenga de realizar o emitir expresiones y declaraciones de índole electoral, así como de utilizar los espacios de comunicación oficial y aprovechar las funciones inherentes a su cargo para esos mismos efectos. Por lo tanto, la medida decretada no genera ambigüedad ni es posible trasladarla a una infinidad de situaciones que el recurrente señala como válidas.

Por tanto, resulta razonable que se adoptaran las medidas en tutela preventiva tendentes a evitar expresiones relacionadas con la renovación de los cargos públicos en los que se encuentran implicados los partidos políticos, sobre todo cuando se encuentran en curso procesos electorales federal y locales, dado que sólo con esa manera de proceder se logra la tutela real y efectiva de los principios constitucionales, al prevenir la práctica de una actividad, realizada aparentemente sin acatar las prohibiciones y obligaciones a las que está constreñido el servidor público.

Finalmente, respecto al agravio de que existió una vulneración al principio de presunción de inocencia del recurrente, a nuestro juicio el agravio resulta **infundado** en atención a que las medidas dictadas en tutela preventiva constituyen una resolución provisional en tanto se resuelve el fondo del asunto, que no prejuzgan de ninguna manera sobre la existencia de responsabilidad y que tienen una finalidad constitucionalmente válida que es la protección y garantía de los principios que rigen a los procesos electorales.

Cabe destacar que si bien es cierto que de conformidad con la jurisprudencia 21/2013 de rubro PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES, tal principio debe observarse en los procedimientos sancionadores electorales, en la medida en que pueden concluir con la imposición de sanciones que incidan en los derechos de los gobernados, también lo es que en tratándose de

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

medidas como las que nos ocupa no se juzga en el fondo sobre la responsabilidad del denunciado[60], sino que solamente se efectúa un estudio preliminar, en aras de evitar afectaciones mayores al bien jurídico tutelado, como fue referido en apartados anteriores.

En ese tenor, la tutela preventiva emitida por el INE estuvo ajustada a derecho sin que pueda aludirse a que desconoce precedentes, por el contrario, se encuentra en la tónica de la jurisprudencia 14/2015, de rubro MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA y los precedentes que le dieron origen.

No es óbice a que se aluda que existen precedentes en contrario[61] como el SUP-REP-75/2020 y acumulado, SUP-REP-82/2020 y acumulados, SUP-REP-7/2019, SUP-REP-74/2018, SUP-REP-16/2017, SUP-REP-66/2017, SUP-REP-195/2016, **los cuales no son semejantes al presente caso, tal como se indica a continuación:**

En el SUP-REP-75/2020 y acumulado la Sala Superior confirmó la negativa de dictar medidas en tutela preventiva con motivo de la queja contra el Presidente de la República con motivo del documento “Rescatemos a México”, hecho de conocimiento en una mañanera; lo anterior, toda vez que la posibilidad de que se puedan hacer alusiones similares, no era suficiente para justificar la adopción de medidas concretas. Sin embargo, en el acuerdo reclamado también se señaló que, si se advertían hechos en el futuro, entonces la autoridad responsable estaría en condiciones de dictar medidas preventivas, incluso, oficiosamente, sin que dicha determinación se hubiese desvirtuado.

Aunado a ello no hubo alusiones vinculadas con partidos políticos y lo que estaba en juego en las siguientes elecciones, de ahí que la diferenciación de los casos es que aquí se trataba de tres hechos en los que se había dado dicha conducta, aunado a que se advirtió un hecho notorio, que a pesar de la

[60] SUP-REP-101/2015.
[61] Tanto en la discusión como ahora en la sentencia.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

medida cautelar, el Presidente de la República había reiterado sus manifestaciones en una nueva conferencia.

El SUP-REP-82/2020 tuvo que ver con la probable promoción personalizada cometida por diversas personas servidoras públicas de distintas entidades, derivado de la entrega de bienes y productos a la ciudadanía en el marco de la actual contingencia sanitaria relacionada con la pandemia por COVID-19; asunto en que se indicó que la competencia para conocer y resolver en los juicios materia de la presente resolución corresponde a los OPLE, además de que, en ese caso, se trataba de medidas cautelares o tutelares generales que se sustentaron en hechos futuros de realización incierta.

Se indicó, en ese precedente que carecía de justificación imponer una medida precautoria de tutela preventiva bajo la figura de “exhorto”, porque se tornaba restrictiva respecto de hechos futuros de realización incierta, **sobre bases y un contexto que no se han actualizado**, esto es la posible entrega por parte de servidores públicos de bienes o servicios en el contexto de la actual contingencia sanitaria.

En el SUP-REP-7/2019 la Sala Superior confirmó la negativa de conceder medidas cautelares en tutela preventiva para realizar entrevistas por noticieros de televisión por Yeidckol Polevnsky Gurwitz y Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, ya que en este caso, se consideró que el hecho de que las entrevistas a los sujetos denunciados se hubieran alojado en páginas de internet, ello por sí solo no implica un actuar sistemático y reiterado, dado que las entrevistas se llevaron a cabo en un solo momento, aunado a que se vinculaban con su libertad de expresión y con hechos futuros.

Dicho precedente se diferencia del presente, porque no pueden ser comparados los hechos denunciados, porque en uno se denunciaban hechos que podían constituir actos anticipados de campaña o precampaña, mientras que el que nos ocupa los hechos se vinculan con vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad que deben observar los servidores públicos durante los procesos electorales, conforme a lo preceptuado

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

constitucionalmente, es decir, existe un principio de nivel constitucional que debe tutelarse para no afectar los procesos electorales.

En lo atinente al SUP-REP-74/2018, en el que la temática se vinculaba con la posibilidad o no de retransmisión de promocionales, los cuales tienen su propia normatividad, temporalidad y lógica, se sobreseyó el medio de impugnación interpuesto en contra del acuerdo dictado por Comisión de Quejas y Denuncias del INE, en el procedimiento especial sancionador en el que, entre otras cuestiones, declaró improcedente la adopción de la medida cautelar solicitada por el recurrente, respecto de los promocionales de radio y televisión, dado que al haberse terminado el periodo de trasmisión de los promocionales impugnados, se consideró que el medio de impugnación había quedado sin materia.

En ese asunto, efectivamente, se abandonó la jurisprudencia de rubro MEDIDAS CAUTELARES. EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN QUE SE RECLAMEN ES PROCEDENTE, AUN CONCLUIDO EL PERIODO DE TRANSMISIÓN DE LOS PROMOCIONALES, porque la razón sustancial en que se apoya dicho criterio jurisprudencial, consistente en la posibilidad de que los institutos políticos puedan solicitar la retransmisión de los promocionales cuestionados para un período posterior, porque deja de considerar la necesidad de dar estabilidad al criterio sobre la legalidad de un promocional, y existe necesidad de reflexionar sobre la oportunidad para valorar la legalidad de promocionales que han dejado de transmitirse y que finalmente se revisarán en una decisión de fondo, sobre los cuales, cuando se resuelve la medida cautelar y su futura difusión, solo constituye una especulación sobre la posible actualización de un hecho futuro e incierto respecto del cual no se pueden extender los alcances tuteladores de las medidas cautelares, situación distinta a lo que acontece con los pronunciamientos efectuados por el Presidente de la República, y su inminente realización.

Respecto al SUP-REP-16/2017, ese precedente se vinculaba con la supuesta difusión de propaganda electoral impresa con contenido alusivo al programa

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

social relacionado con vales de medicinas, entre otras conductas, atribuible al Partido Verde Ecologista de México.

En ese entonces la Comisión de Quejas y Denuncias señaló que al momento de emitir el acuerdo y con los elementos que obraban en el expediente, no podía arribar a la conclusión lógica y razonable de que existiera un riesgo de que la propaganda denunciada pudiera volver a distribuirse en el estado mexiquense.

A juicio de esta Sala Superior, tal determinación fue conforme a Derecho, toda vez que, bajo la apariencia del buen derecho, de las copias certificadas del expediente, en que se tramita la queja presentada por MORENA en contra del PVEM, no se advertían elementos de prueba que evidenciaran que éste difundiría propaganda política y/o electoral de nueva cuenta en el Estado de México, donde estaba en curso el proceso comicial de la elección de Gobernador. Por lo que se trataba de hechos futuros de realización incierta, tal como lo indicaba la responsable.

En lo relativo al SUP-REP-66/2017 la Sala Superior revocó la medida cautelar para evitar que las televisoras transmitieran propaganda electoral colocadas en vallas electrónicas colocadas a nivel de cancha durante la transmisión de un partido de fútbol, por considerar que se trataban de hechos futuros de realización incierta, además por considerar que las medidas sólo podían impactar al procedimiento iniciado con motivo de la denuncia.

En el presente caso tampoco se considera similar, ya que no se vinculaba con servidores públicos respecto a principios constitucionales de observancia obligatoria, aunado a que en el caso los hechos denunciados se vinculaban con un solo hecho denunciado respecto a una concesionaria de televisión.

Respecto al SUP-REP-195/2016, la Sala Superior revocó la medida cautelar otorgada como tutela preventiva para que el Gobernador del Estado de Puebla se abstuviera de emitir declaraciones que implícita o explícitamente se pudieran asociar con sus aspiraciones de carácter político-electoral, a fin de evitar incurrir en actos de promoción personalizada.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

Sin embargo, en este caso la revocación atendió por considerar que la autoridad no fundó ni motivó adecuadamente la determinación de procedencia de las medidas cautelares respecto de la difusión del mensaje en televisión, en específico, porque aún de manera preliminar, no había elementos suficientes de un posicionamiento central del Gobernador, por lo que no se acreditaba el elemento material, de ahí que una tutela preventiva en ese contexto implicaba un límite al ejercicio del derecho a la libertad de expresión respecto de hechos futuros de realización incierta, sobre bases y un contexto que no se actualizaron, mientras que en el caso la autoridad sí tuvo acreditados de manera preliminar la ilicitud de la conducta.

Por último, en la sentencia se hace referencia al SUP-REP-280/2018, precedente en el que opuestamente a lo referido en el fallo, se determinó que se debía emitir una tutela preventiva.

En efecto, ese asunto se revocó el acuerdo emitido por el 03 Consejo Distrital Ejecutivo del INE en Tamaulipas, a través del cual se decretó la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por el PRI, porque atendiendo a las particularidades del caso, se deben tomar las medidas necesarias para evitar que hechos como los denunciados tengan una incidencia indebida en la equidad en la contienda.

Lo anterior se relacionaba con la supuesta entrega de despensas del programa “Bienestar Alimentario Despensas” (sic), por parte del Gobierno del estado de Tamaulipas, en un domicilio en el que se encontraba colocada propaganda electoral de los denunciados.

La Sala Superior determinó que la responsable debió considerar que las condiciones de la entrega de despensas, aun cuando fueran parte de un programa social vigente, no pusieran en riesgo los fines, principios y derechos en materia electoral por la modalidad de su entrega, considerando también la proximidad de la jornada y la probabilidad de que pudieran entregarse de una forma que en apariencia de ilicitud generara un riesgo a los principios tutelados.

En ese tenor, como ocurre en el caso, se debió advertir la probabilidad de que pudieran cometerse hechos contrarios al orden jurídico en ejercicio a su deber de prevención a fin de evitar una influencia indebida en las preferencias del electorado en fechas aún más cercanas a la elección, no porque la conducta en sí misma resultara ilegal, sino porque existe un riesgo de que pudiera ejecutarse de modo que incida indebidamente en la jornada electoral.

Lo anterior, porque **estaba acreditado, al menos de forma indiciaria, que ciudadanos con propaganda electoral tenían en su poder despensas que forman parte de un programa social vigente.**

Ahora bien, los precedentes anteriores a excepción del SUP-REP-280/2018, no resultan aplicables a este asunto, dado que en el caso, se estaba ante hechos probables y no como en el presente caso, en el que existió una reiteración de la conducta en tres eventos, además que hay un hecho notorio, consistente en la versión estenográfica de la conferencia de prensa del Presidente de la República del pasado siete de diciembre, en la cual reiteró las expresiones que fueron calificadas de probablemente ilícitas en relación con las alianzas del PRI y el PAN ; no obstante ello, la mayoría se limitó a que no se pueden dictar medidas preventivas sobre hechos futuros inciertos, sin tomar en cuenta las circunstancias descritas, esto es, que sí existen elementos que permiten presumir la repetición de la conducta la cual puede vulnerar los principios rectores del proceso electoral e incumplir con un precepto constitucional a cargo de los servidores públicos de no tener una injerencia en los procesos comiciales.

Además la determinación aprobada por la mayoría de forma incongruentemente, ahora constriñe a servidores públicos de todos los ámbitos a observar la norma, cuando el único que tuvo relación con el dictado de la medida cautelar fue el Presidente de la República, además ante la supuesta improbabilidad de que pase conforme a lo sostenido en la sentencia aprobada por la mayoría, no tiene asidero hacer ninguna clase de exhorto, como autoridad judicial.

9. Conclusión

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

Por lo anterior, toda vez que los agravios son infundados e inoperantes, estimamos que lo procedente era **confirmar** la medida precautoria dictada en el acuerdo controvertido.

Por tal motivo, formulamos el presente **voto particular conjunto.**

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, 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.

Magistrada
Nombre: Janine M. Otálora Malassis
Fecha de Firma:19/12/2020 06:29:09 p. m.
Hash:84YteMzcKwB/uS3+KJLaIZOxtbVWMC4+bCBB/sxxMv4=

Magistrado
Nombre: Reyes Rodríguez Mondragón
Fecha de Firma:20/12/2020 01:12:23 p. m.
Hash:chlfnaGSaQ7aewR1cTGIpGj3Do9EWd41KY44VV1uWio=