



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS  
OFICINA DE ACTUARÍA

## CÉDULA DE NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS

RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR

EXPEDIENTE: SUP-REP-3/2021

RECURRENTE: PRESIDENTE DE LA  
REPÚBLICA

RESPONSABLE: COMISIÓN DE  
QUEJAS Y DENUNCIAS DEL  
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

TERCERO INTERESADO: PARTIDO  
DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

En la Ciudad de México, diez de enero de dos mil veintiuno. \_\_\_\_\_  
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, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento de lo ordenado en **RESOLUCIÓN de ocho de enero del año actual**, en el expediente al rubro indicado por la **Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, siendo las **trece horas con cincuenta minutos del día en que se actúa**, el suscrito lo **NOTIFICA A LOS DEMÁS INTERESADOS**; mediante cédula que se fija en los **ESTRADOS** de esta Sala, anexando copia de la citada determinación en versión electrónica firmada de la misma forma, constante de **ochenta páginas con texto**. **DOY FE**. \_\_\_\_\_

ACTUARIO

ISRAEL ESQUIVEL CALZADA



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR  
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS  
OFICINA DE ACTUARÍOS



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-3/2021

**RECURRENTE:** PRESIDENTE DE LA  
REPÚBLICA

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

**TERCERO INTERESADO:** PARTIDO DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

**MAGISTRADA PONENTE:** JANINE M.  
OTÁLORA MALASSIS

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL ENGROSE:**  
FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

**SECRETARIADO:** EMMANUEL QUINTERO  
VALLEJO, FRANCISCO M. ZORRILLA  
MATEOS Y MARIA CECILIA GUEVARA  
HERRERA

*Ciudad de México, ocho de enero de dos mil veintiuno*

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emite sentencia en el sentido de **revocar** el acuerdo ACQyD-INE-33/2020 emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral para que el Consejo General de esa autoridad electoral nacional se pronuncie sobre la tutela inhibitoria correspondiente.

## ÍNDICE

ANTECEDENTES .....	2
CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS .....	4
1. Competencia .....	4
2. Requisitos de procedencia .....	4
3. Tercero interesado .....	5
4. Cuestión previa.....	6
5. Síntesis del acuerdo impugnado y conceptos de agravio.....	8
6. Estudio de fondo.....	8
6.1. Planteamiento del caso .....	9
6.2. Decisión de la Sala Superior .....	9
6.3. Competencia como presupuesto procesal .....	9
6.4. Particularidades del caso .....	13
6.5. Caso concreto .....	16
RESUELVE .....	26

**GLOSARIO**

Constitución General	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Comisión de Quejas	Comisión de Quejas y Denuncia del Instituto Nacional Electoral
INE	Instituto Nacional Electoral
LEGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Orgánica	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
PES	Procedimiento Especial Sancionador
Reglamento de Quejas	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
PRD	Partido de la Revolución Democrática
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

**ANTECEDENTES**

**1. Denuncia.** El veintiocho de diciembre de dos mil veinte<sup>1</sup>, el Partido de la Revolución Democrática denunció al Presidente de la República por su indebida intromisión en el proceso electoral actualmente en curso, promoción personalizada y la vulneración a los principios de equidad, imparcialidad y neutralidad, derivado de sus manifestaciones realizadas en su conferencia matutina de veintitrés de diciembre.

En la denuncia se solicitó la tutela preventiva para que se ordenara al denunciado, así como a todo servidor público del gobierno federal, se abstengan de incluir en su discurso posturas político-electorales, estrategias electorales y todo aquello que tenga como fin influir en los comicios electorales de toda índole.

**2. Instrucción.** La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral realizó diversas diligencias preliminares, admitió a trámite la denuncia y reservó el emplazamiento de las partes. Además, acordó formular la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares.

**3. Acuerdo Impugnado.** El treinta de diciembre, mediante acuerdo ACQyD-INE-33/2020, la Comisión de Quejas declaró procedente el dictado de una

<sup>1</sup> En lo siguiente, las fechas corresponden a dos mil veinte, salvo precisión en contrario.



medida cautelar de tipo inhibitoria, a fin de garantizar los principios constitucionales, principalmente los de imparcialidad, neutralidad y el de la equidad de la contienda y, ante la evidencia preliminar de una posible continuidad de actos que se vinculan con la materia electoral realizados por el Presidente de la República, se le ordenó abstenerse de continuar realizando actos que impliquen una posible trasgresión a los principios de imparcialidad y neutralidad contenidos en el artículo 134 constitucional, con el fin de resguardar el principio de equidad en el proceso electoral en curso.

Respecto a que los hechos denunciados actualizaban un uso indebido de recursos públicos, consideró que era improcedente la adopción de medidas cautelares, ya que resulta un tópico que atañe al fondo y que no puede ser motivo de pronunciamiento en sede cautelar.

**4. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.** En contra de la determinación de procedencia de la medida cautelar, el dos de enero del año en curso, el recurrente interpuso el presente medio de impugnación.

**5. Recepción y turno.** En la misma fecha, se recibió la demanda y demás constancias. La presidencia ordenó integrar el expediente SUP-REP-3/2021, así como turnarlo a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, para su sustanciación.

**6. Instrucción.** En su oportunidad, se radicó el expediente. También se recibieron las constancias de presentación de tercero interesado, se admitió la demanda y se declaró cerrada la instrucción.

**7. Engrose por rechazo del proyecto por la mayoría.** En sesión privada del seis de enero de dos mil veintiuno, el proyecto de resolución presentado por la Magistrada Janine M. Otálora Malassis fue rechazado por mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala Superior. En vista de lo anterior, por cuestión de turno, se acordó que el magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera elaborara el engrose respectivo.

## CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### 1. Competencia

La Sala Superior es competente para resolver el presente medio de impugnación, porque se trata de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto para controvertir el acuerdo dictado por la Comisión de Quejas, relacionado con la adopción de una medida cautelar de tipo inhibitoria, dentro del procedimiento especial sancionador iniciado contra el Presidente de la República; lo cual es competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional.<sup>2</sup>

### 2. Requisitos de procedencia

El medio de impugnación cumple con los requisitos para dictar una sentencia que resuelva el fondo de la controversia<sup>3</sup>, conforme con lo siguiente:

**2.1. Forma.** El escrito de demanda fue presentado con firma autógrafa y cumple con los demás requisitos de forma.

**2.2. Oportunidad.** El recurso se interpuso en el plazo de cuarenta y ocho horas<sup>4</sup>.

Lo anterior, porque el promovente, en su calidad de representante del Presidente de la República señaló que el acuerdo impugnado se notificó al recurrente, el treinta y uno de diciembre a las doce horas con veintitrés minutos<sup>5</sup>. Por tanto, si la demanda se presentó a las once horas con tres minutos del dos de enero de dos mil veintiuno, es evidente su oportunidad.

<sup>2</sup> Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución General); 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (Ley Orgánica); así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (Ley de Medios).

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> De conformidad con lo previsto en el artículo 109, párrafo 3, de la Ley de Medios.

<sup>5</sup> Conforme a lo reconocido por el recurrente en su demanda y no señalarse situación diversa por responsable al rendir el informe circunstanciado.



**2.3. Legitimación y personería.** El recurrente está legitimado para interponer el recurso al ser el denunciado.

Se reconoce la calidad de Edgar Armando Aguirre González como representante del recurrente, ya que la consejería jurídica cuenta con esta facultad legal<sup>6</sup>.

**2.4. Interés jurídico.** El recurrente tiene interés jurídico porque impugna el acuerdo que declaró procedente una medida de tipo inhibitoria derivada de la denuncia presentada en su contra, por tanto, su pretensión es que se revoque esa decisión.

**2.5. Definitividad.** Se satisface este requisito, ya que no existe otro medio de impugnación para controvertir el acuerdo impugnado.

### **3. Tercero interesado**

Se debe tener como tercero interesado al PRD, al cumplir los requisitos legales<sup>7</sup>.

**3.1. Forma.** En el escrito se hace constar el nombre y la firma de quien comparece en representación del tercero interesado, así como la razón del interés jurídico en que se funda y su pretensión concreta.

**3.2. Oportunidad.** El escrito fue presentado dentro del plazo de setenta y dos horas. Ello, porque la demanda del recurrente se presentó el dos de enero de dos mil veintiuno a las once horas con tres minutos, la autoridad responsable publicó el medio de impugnación en esa misma fecha, a las diecinueve horas, y efectuó el correspondiente retiro de los estrados el cinco de enero de dos mil veintiuno a las diecinueve horas.

En ese contexto, si el PRD presentó su escrito de comparecencia a las trece horas con treinta y seis minutos del cinco de enero de dos mil veintiuno, es evidente su oportunidad.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> En términos del artículo 17, párrafo 4, de la Ley de Medios.

**3.3. Legitimación e interés.** Se reconoce la legitimación del compareciente porque es un partido político. Asimismo, tiene interés jurídico porque es quien presentó la queja y solicitó las medidas cautelares cuya determinación se impugna en el presente recurso, por lo que tiene un interés opuesto a la parte recurrente, debido a que pretende que se confirme el acuerdo impugnado.

**3.4. Personería.** Se reconoce ésta a Ángel Ávila Clemente Romero, quien es representante del PRD ante el Consejo General del INE<sup>8</sup>.

#### 4. Cuestión previa

Debe precisarse que la demanda del presente REP y la denuncia que dio origen al PES, obligan a esta Sala Superior, como máxima autoridad jurisdiccional electoral, a emitir criterios que den certeza jurídica respecto de los casos en materia de medidas cautelares que, por su temática, deben ser conocidos y resueltos por el Consejo General del INE en términos del artículo 41, base VI en relación con el diverso 99, ambos de la Constitución.

Ello, porque con los agravios expuestos y el contexto del presente PES, este órgano jurisdiccional se percata de la necesidad de clarificar la temática, ya que si bien, como se verá en apartados subsecuentes, el Consejo General tiene potestad en materia de procedimientos sancionadores y también facultad para emitir medidas cautelares, como se indica en los artículo 459 de la LEGIPE, 5 y 38 del Reglamento de Quejas; lo cierto es que tal normativa no especifica los supuestos en que ello procede.

---

<sup>8</sup> Lo cual se advierte de la página internet del INE <https://www.ine.mx/es/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>



Así que le corresponde a esta Sala Superior dilucidar tal cuestión, pues como se refirió, la demanda presenta elementos que permiten y nos obligan a ello, en beneficio de los justiciables, y en acatamiento a los principios constitucionales que rigen la labor jurisdiccional empezando por la competencia que es un tema de orden público y estudio oficioso, a determinar a quien le corresponde en cada caso dictar medidas cautelares.

i). *¿Cuáles son los elementos concretos de demanda del REP y, por consecuencia de la denuncia que dio origen al PES del que derivaron las medidas cautelares que ahora se impugnan?*

ii). Los medios comisivos materia de la denuncia. En concreto estamos hablando de un acto que fue denunciado por su difusión en redes sociales (en específico *Facebook* y *Twitter*).

iii). Sumado a la investidura del sujeto denunciado, es decir, un servidor público del más alto nivel, al ser el titular del poder ejecutivo y, por tanto, tener la responsabilidad de la administración pública, para el caso, federal.

iv). Adicional a ello, la naturaleza del acto denunciado por sus alcances generales, ya que el acto trasciende en el ámbito nacional.

v). Las particularidades del formato de la conferencia matutina que el Presidente realiza, solo o acompañado de diversos servidores públicos, para informar de diversos temas relevantes y hablar de múltiples tópicos vinculados a las actividades del gobierno federal que, en principio, es una modalidad de propaganda gubernamental. Lo que lo hacen novedoso, y

Finalmente, el cuestionamiento sobre la naturaleza del dictado de una medida cautelar de carácter inhibitorio.

Estos elementos, en su conjunto, hacen al tema novedoso, trascendente y nos exige precisar las atribuciones concretas que cada órgano del INE que participa en el PES tiene sobre al dictado de medidas cautelares, sobre todo, cuando para el caso, en principio, tanto la Comisión de Quejas como



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

De ahí la necesidad del pronunciamiento competencial al respecto.

## **5. Síntesis del acuerdo impugnado y conceptos de agravio**

### **5.1. Acuerdo impugnado**

En la materia de controversia del presente asunto, la Comisión de Quejas resolvió declarar procedente la medida cautelar solicitada por el denunciante, bajo la figura de tutela inhibitoria, en cuanto a la posible vulneración de los principios constitucionales. En consecuencia, ordenó al Presidente de la República se abstuviera de continuar realizando actos que impliquen la posible transgresión a los principios de imparcialidad y neutralidad contenidos en el artículo 134 constitucional, con el objeto de resguardar el principio de equidad en el proceso electoral en curso.

Lo anterior, porque desde una perspectiva preliminar, los hechos denunciados pueden ser contrarios a las disposiciones constitucionales y normas internacionales, en virtud de que, aparentemente, se está en presencia de mensajes y declaraciones de índole electoral realizadas por el Titular del Ejecutivo Federal durante un espacio de comunicación oficial, en contravención a los principios de imparcialidad y neutralidad que pudieran afectar la equidad en la contienda electoral o influir en las preferencias de la ciudadanía, en el contexto de los procesos electorales federal y locales actualmente en curso.

### **5.2. 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 consumados y conceder una medida cautelar sobre actos futuros de realización incierta.
- Indebida fundamentación y motivación.
- Desacato a lo ordenado por esta Sala Superior en la sentencia dictada en el recurso SUP-REP-156/2020.

## **6. Estudio de fondo**



### 6.1. Planteamiento del caso

La **pretensión** del recurrente es que se revoque la medida cautelar dictada por la Comisión de Quejas, consistente en ordenarle que se abstenga de continuar realizando actos que implican la posible transgresión a los principios de imparcialidad y neutralidad contenidos en el artículo 134 constitucional, con el objeto de resguardar el principio de equidad en el proceso electoral.

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.

### 6.2. Decisión de la Sala Superior

La Sala Superior considera que en el caso, dadas sus particularidades y alcances debe ser conocido y resuelto por el Consejo General del INE, como órgano máximo de dirección, al tratarse de un caso con particularidades trascendentales y novedosas, relacionadas con la emisión de medidas inhibitorias, las cuales no están expresamente previstas como competencia del Comité de Quejas o bien de los órganos desconcentrados del referido instituto.

### 6.3. Competencia como presupuesto procesal

#### *De la competencia*

La competencia es un requisito fundamental para la validez de un acto de molestia, por lo que su estudio constituye una cuestión preferente y de orden público que deben analizar de oficio las Salas del TEPJF.

Para los procesalistas Oscar Von Bulow y Hernando Devis Hechandia<sup>9</sup>, los presupuestos procesales constituyen los elementos indispensables para que se conforme válidamente una relación jurídico-procesal, de la que

<sup>9</sup> Von Bullow Óscar, *Excepciones y los presupuestos procesales*, Ed. EUEA, Buenos Aires, Argentina 1964 pp 4 y 5.  
Devis Hechandia Hernando, *Teoría General del Proceso*, 2ª Ed. Universidad, Buenos Aires, Argentina, 1997. Pp. 273 a 275.

derive una determinación que sea vinculatoria para las partes contendientes.

Dentro de estos presupuestos procesales se encuentra la competencia, la cual es definida por la Real Academia Española en el Diccionario del Español Jurídico como: la atribución, la potestad o la facultad de actuación.

En esta línea argumentativa, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria de la contradicción de tesis 29/90, que dio origen a la jurisprudencia P./J. 10/94, de rubro: "COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD", ha establecido que las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución General, tienen el alcance de exigir que todo acto de autoridad, ya sea de molestia o de privación a los gobernados, deba emitirse por quien tenga facultad expresa para ello, señalando en el propio acto, como formalidad esencial que le dé eficacia jurídica, el o los dispositivos que legitimen la competencia de quien lo emita y el carácter con que este último actúe, ya sea que lo haga por sí mismo, por ausencia del titular de la dependencia correspondiente o por delegación de facultades.

Asimismo, esta Sala Superior en las ejecutorias que dieron origen a la jurisprudencia 1/2013, de rubro: "COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN", ha establecido que en atención a lo previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la competencia es un requisito fundamental para la validez de un acto de autoridad, pues ésta solo puede hacer lo que la ley le permite, de ahí que la constitucionalidad y legalidad del acto dependerá de que haya sido realizado por la autoridad facultada legalmente para ello, dentro de su respectivo ámbito de competencia, regido específicamente por una o varias normas que lo autoricen<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Criterio sustentado en el recurso de apelación SUP-RAP-79/2017.



### *Reformas electorales en materia de PES*

La reforma constitucional de dos mil siete al artículo 41 constitucional, otorgó la facultad al entonces Instituto Federal Electoral (ahora INE) de conocer y resolver procedimientos expeditos.<sup>11</sup>

La reforma constitucional de dos mil catorce al artículo mencionado, cambió la denominación a Procedimiento Especial Sancionador y algunas de las atribuciones del máximo órgano administrativo electoral, ampliando sus atribuciones.

Por su parte, la reforma legal de ese año, especificó que esos procedimientos solo serían tramitados por el ahora INE y resueltos por la Sala Regional Especializada de este Tribunal. Asimismo, especificó los órganos competentes del propio INE para tramitarlos, lo cual incluía las medidas cautelares que, en su caso, se dictaran.

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

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

En términos del artículo 41, base III, apartado D, de la Constitución General, el INE, mediante procedimientos expeditos investigará las infracciones sobre el tema ahí regulado y podrá imponer medidas cautelares al respecto.<sup>12</sup>

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

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

<sup>11</sup> Ello derivó de la sentencia del SUP-RAP-17/2006.

<sup>12</sup> Como las de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión.

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

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

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

- Vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su Presidente, del Secretario Ejecutivo o de sus comisiones, las actividades de los mismos, así como de los informes específicos que el Consejo General estime necesario solicitarles.
- Requerir a la Junta General Ejecutiva investigue, por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral federal.
- Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, en los términos previstos en la Ley.
- Aprobar y expedir los reglamentos, lineamientos y acuerdos para ejercer sus facultades.

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

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

Finalmente en el artículo 38, párrafo 1, fracción I del Reglamento de Quejas se indica que las medidas cautelares, a nivel central, las dicta el Consejo



General o la Comisión de Quejas y, en el artículo 42 se prevé el ámbito en que las dictan los órganos desconcentrados.

En razón de lo anterior, este Tribunal Constitucional procederá a analizar si, dadas las circunstancias particulares del caso, la autoridad que debió pronunciarse sobre el dictado de una medida inhibitoria debió ser el Consejo General del INE.

#### 6.4. Particularidades del caso

De la lectura del acuerdo impugnado, se observa que la Comisión de Quejas de forma previa al estudio de la medida cautelar solicitada, estableció el concepto y alcance de la medida provisional a determinar.

Al respecto, la autoridad responsable señaló que la Sala Superior ha considerado que las medidas cautelares pueden ser de **dos tipos**: en cuanto a su **contenido**, la tutela puede ser específica o resarcitoria y **por su oportunidad**, preventiva o represiva.<sup>13</sup>

En lo que interesa, la Comisión de Quejas manifestó que la **tutela represiva** se refiere a los mecanismos que tienen por función eliminar los obstáculos que impiden la satisfacción del derecho lesionado que aún se mantiene o satisfacer el interés que reemplaza al original. En cambio, la **tutela preventiva** está relacionada con los mecanismos que tienen por función eliminar el peligro de que se lesione el interés original o el peligro de que esta lesión no pueda ser remediada<sup>14</sup>.

Por otra parte, la Comisión señaló que la **tutela preventiva** se dirige a la **prevención de los daños**, en tanto que exige a las autoridades la adopción de los mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas que a la postre puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida.

Para la autoridad responsable, con la emisión de la sentencia emitida en el medio de impugnación SUP-REP-25/2014 se reconoció que la autoridad administrativa está facultada para ordenar cualquiera de las modalidades

<sup>13</sup> Sentencia emitida en el recurso SUP-REP-156/020

<sup>14</sup> Sentencia emitida en el recurso SUP-REP-25/2014.

de las medidas cautelares con el fin de evitar que se afecten los bienes jurídico tutelados constitucional y legalmente o que se vulneren los principios rectores del proceso electoral.

Así, la Comisión de Quejas a partir del contenido de la jurisprudencia 14/2015 de rubro "MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA", estableció que la máxima autoridad jurisdiccional definió que las medidas cautelares en materia electoral van más allá de las medidas tradicionales de conservación y resguardo, y comprenden cualquiera de las modalidades provisionales. Así, para la autoridad responsable existen diversas manifestaciones o modalidades de la tutela cautelar provisional como es la tutela preventiva, la tutela anticipatoria, las tutelas especiales diferenciadas, las de satisfacción inmediata y las de creación judicial.

No obstante la diversidad de medidas, la Comisión de Quejas únicamente analizó la modalidad de "tutela inhibitoria" puesto que "al resolver el SUP-REP-156/2020 y su acumulado la Sala Superior adoptó este tipo de tutela cautelar a fin de vincular a las personas titulares de los Poderes Ejecutivos Federal, Estatal y Municipal a apearse a los principios constitucionales que rigen los procesos electorales y a observar de manera estricta las disposiciones previstas en la normativa electoral, en razón de que todas las autoridades tienen el deber de velar por el respeto y cumplimiento de los principios rectores y los bienes jurídicos tutelados por el artículo 134 de la Constitución (...)"<sup>15</sup>.

De forma destacada, para la Comisión de Quejas la "tutela inhibitoria" se caracteriza por ser "precautoria", es decir, impide que un ilícito se concrete, continúe o se repita.

Para sustentar lo anterior, la Comisión de Quejas refirió a Marinoni quien, desde la perspectiva de la responsable, sostiene que la tutela inhibitoria no tiene el daño en sus presupuestos y su objetivo es prescindir de los posibles efectos del ilícito.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Acuerdo impugnado, página 7.

<sup>16</sup> Cfr. Acuerdo impugnado, página 7.



También, la autoridad responsable hizo referencia a Osvaldo Alfredo Gozaíni<sup>17</sup>, quien desde su apreciación afirma que la “tutela inhibitoria supone el tránsito de la reparación *ex post facto* a la prevención anticipada que lleva un cambio considerable para la atención normativa” que “se centra como una medida precautoria en su objeto y no preventiva en su pretensión”.<sup>18</sup>

En palabras de la autoridad responsable, para Gozaíni “**A diferencia de la tutela preventiva cuya finalidad es evitar el acaecimiento, repetición, persistencia o agravamiento de daños frente a un hecho inminente, la tutela inhibitoria impide la práctica, continuación o repetición del ilícito, tomando como presupuesto la simple probabilidad de éste**”<sup>19</sup> (énfasis añadido).

La Comisión de Quejas resaltó que el procesalista Gozaíni, luego de analizar las medidas cautelares electorales, concluyó que:<sup>20</sup>

Y así, finalmente, se podrá constatar que el procedimiento y el proceso electoral forman una tribuna proclive a hacer y desarrollar estas formas diferentes de los sistemas cautelares.

No se tratará de seguir la regla de actuación cuando ya todo pasó (*ex post facto*), sino de anticiparse a los hechos, de fomentar el activismo judicial y la oportunidad precisa de actuar, con justicia y equidad, en territorios tan fértiles como el derecho de participación, el sufragio electivo y la conformación plena de un Estado con la forma republicana de gobierno.

Bajo este concepto y razonamientos de la “tutela inhibitoria” la autoridad responsable realizó el estudio de la medida cautelar solicitada.

---

<sup>17</sup> La autoridad responsable citó su obra: Medidas cautelares en el derecho procesal electoral, *TEPJF Cuaderno de Divulgación de la Justicia Electoral número 27*, 2014.

<sup>18</sup> *Ibidem.*, página 8.

<sup>19</sup> *Ídem.*

<sup>20</sup> *Ídem.*



## 6.5. Caso concreto

De la normativa antes referida, si bien en materia sancionadora, tanto el **Consejo General** como la Comisión de Quejas del INE, pueden dictar medidas cautelares, no se especifica en qué casos le corresponde al primero emitir tales acciones; por tanto, es necesario que en el caso, esta Sala Superior lo precise para dar certeza jurídica al respecto.

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

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

Ello, porque en términos del artículo 41 de la Constitución General, al INE corresponde conocer de los PES, los cuales, acorde a la Ley Electoral contemplan, en su caso, el dictado de medidas cautelares (artículo 471) y, además, expresamente, en el Reglamento de Quejas se indica que al Consejo General del INE le corresponde dictar cautelares (artículo 38<sup>21</sup>).

Por eso, su ámbito de atribución para las cautelares, son todas aquellos asuntos que no están expresamente previstos para la Comisión de Quejas y los órganos desconcentrados<sup>22</sup>.

En ese sentido se tiene que:

1. A la *Comisión de Quejas* le corresponde dictar medidas cautelares cuando se trata de infracciones por: *i*) vulneración al artículo 41.III (materia de radio y televisión) o al 134 párrafos séptimo<sup>23</sup> y octavo (recursos públicos

---

<sup>21</sup> En relación con el artículo 5 también del Reglamento que establece que es potestad del Consejo General dictar medidas cautelares.

<sup>22</sup> Pues, ahí se delimitan los supuestos jurídicos concretos en que pueden dictarles..

<sup>23</sup> Generada jurisprudencialmente, dada su estrecha vinculación con la infracción del 134.8 de la Constitución (vg. Jurisprudencia 12/2015: "PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA").



y promoción personalizada en propaganda gubernamental), ambos de la Constitución; *ii*) vulneración a la Ley Electoral por propaganda política o electoral que incluye, entre otras, la calumnia y la vulneración a derechos de terceros<sup>24</sup>, o *iii*) actos anticipados de precampaña o campaña (artículos 470 y 472<sup>25</sup> de la Ley Electoral).

2. A los *órganos desconcentrados les corresponde dictar medidas cautelares* cuando se relacionen con infracciones sobre *i*) ubicación física o el contenido de propaganda política o electoral impresa; *ii*) aquella pintada en bardas, o cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión, y *iii*) cuando se refieran a actos anticipados en que la conducta se relacione con ese tipo de propaganda<sup>26</sup>.

En ese sentido, ejemplificativamente, algunos supuestos concretos en que el Consejo General del INE dictaría medidas cautelares serían:

- En infracciones a la normativa electoral vía plataformas de internet y redes sociales, siempre y cuando, no pueda dilucidarse el ámbito de aplicación, sino que su impacto se propaga en todo el país o a dos o más entidades, y estén vinculadas a tópicos que pueden tener impacto o trascendencia relevante en los comicios o en los principios rectores de la función electoral, por la materia de denuncia, los sujetos denunciados, entre otros elementos<sup>27</sup>.
- Tratándose de programas sociales gubernamentales con alcances generales, usados para fines electorales.

<sup>24</sup>- Ello, por ser infracciones relacionadas con vulneración a las normas sobre propaganda electoral (artículo 247, párrafos 1 y 2 de la Ley Electoral, en relación con el 6º de la Constitución y 471.2 de la Ley Electoral, respectivamente).

<sup>25</sup> Ello es así, porque se advierte que tal artículo indica que en tales tipos de PES (los del artículo 470), si la UTCE lo considera necesario las propondrá a la Comisión de Quejas para que las emita.

<sup>26</sup> Siempre que ocurra en su demarcación. Si la conducta es generalizada o reviste gravedad, la Secretaría Ejecutiva, vía la UTCE puede atraer los casos (artículo 473.3 de la Ley Electoral y 64.2 y 65.4 del Reglamento de Quejas). Además, acorde al artículo 65.6 del Reglamento, la UTCE también puede atraer el asuntos que: cometan funcionarios públicos; la propaganda sea calumniosa, de carácter religioso o se coloque o difunda en medios impresos nacionales o, por cualquier medio fuera del territorio donde ejerce su encargo el servidor público.

<sup>27</sup> Con independencia de que el Consejo General tiene facultad constitucional y legal para delegar ciertas atribuciones cuando así lo considere necesario.

- Otro tipo de vulneración a disposiciones de impacto electoral que pueda llegar a trascender a los procesos electorales federal, o federal y local(es) concurrentes, o dos o más locales concurrentes, pero que sea distinta a la generada en radio y televisión del artículo 41 de la Constitución o, a la vulneración de propaganda electoral de la Ley Electoral; o a los actos anticipados o a la vulneración al artículo 134 párrafos séptimo y octavo de la Constitución<sup>28</sup>.

Ello, porque, como se advirtió, el Consejo General tiene competencia originaria y residual.

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

Como se ha dicho, el Consejo General del INE, en su calidad de máximo órgano de dirección de la autoridad nacional, concentra el cúmulo de atribuciones constitucionales y legales de ese órgano autónomo, teniendo la posibilidad de realizar actos jurídicos para hacer efectivas sus atribuciones conforme a la ley.

En ese sentido, de manera ejemplificativa, la Sala Superior ha sostenido que el Consejo General del INE bajo circunstancias especiales, al ejercer sus atribuciones para aprobar actos jurídicos vinculados con la función electoral, en su carácter de máximo órgano de dirección de la autoridad electoral nacional, debe conocer de diversas temáticas, tales como las acciones afirmativas de género y de personas indígenas<sup>29</sup>, porque se deben establecer criterios interpretativos que potencialicen derechos fundamentales, a efecto de que estos se proyecten como auténticos mandatos de optimización.

---

<sup>28</sup> En su caso, las infracciones en las que la **Secretaría Ejecutiva del INE** o la **UTCE** puede ejercer facultad de atracción acorde a la Ley Electoral o Reglamento de Quejas respectivamente, ya que expresamente no se indica que las medidas cautelares las dicte la Comisión de Quejas. Tales infracciones están especificadas en la nota a pie, anterior. Lo que no excluye que el **CONSEJO GENERAL DEL INE**, dadas sus atribuciones pueda delegarle a la **UTCE** y/ a los **órganos desconcentrados**, vía acuerdos o lineamientos generales, el dictado de medidas cautelares en los supuestos que así considere.

<sup>29</sup> Ver. SUP-RAP-726/2017 y Acumulados.



Igualmente esta Sala Superior ha validado la competencia del Consejo General del INE para conocer de determinados asuntos cuando, bajo circunstancias particulares y aún cuando otras autoridades podrían tener competencia concurrente, su importancia y trascendencia lo justifique. Por ejemplo, en el caso en que esa autoridad electoral determinó ejercer su facultad de atracción para ajustar diversas fechas al calendario electoral.<sup>30</sup>

En ese asunto, dadas las circunstancias extraordinarias, esta Sala Superior razonó que se justificaba el conocimiento del asunto por parte del Consejo General del INE, a efecto de homogeneizar las fechas de los procesos electorales federales y locales concurrentes.

Si bien, los casos anteriores se refieren al ejercicio de diversas atribuciones constitucionales y legales del INE, el criterio que orienta la racionalidad para que conozca el máximo órgano de dirección de la autoridad electoral nacional es similar respecto de las medidas cautelares.

Es decir, se trata de asuntos que ameritan que el Consejo General del INE conozca y resuelva como única autoridad electoral nacional, aun en supuestos en que se actualice la competencia concurrente de otra autoridad electoral. Ello porque se considera que esos asuntos se refieren a criterios o directrices en materia administrativa electoral de impacto, trascendencia o probable afectación a los principios que rigen la función electoral.

Por ello, en otras ocasiones, esta Sala Superior se ha pronunciado directamente sobre medidas cautelares dictadas por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, en atención a la solicitud formulada por el encargado del despacho de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal, quien informó de una nota periodística en que se indicó que la información del padrón electoral se ubicaba en una página de Internet.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> SUP-RAP-605/2017.

<sup>31</sup> SUP-RAP-200/2013.

Esto es, el conocimiento del Consejo General del INE sobre el asunto, se justificó a partir del contenido y alcances del caso vinculado con la medida cautelar, y por tanto, en su impacto en el sistema electoral mexicano<sup>32</sup>.

**b.1. Formato novedoso del modelo de comunicación gubernamental de la conferencia matutina**

En el caso, se actualiza el supuesto referido porque el acuerdo impugnado y los hechos denunciados se ubican en un contexto extraordinario y novedoso respecto del mecanismo de comunicación comúnmente conocido como “Mañaneras”.

En efecto, el ejercicio de comunicación realizado por el Presidente de la República mediante tal formato es, a todas luces, un método de comunicación *sui generis*, pues no se adecúa a las maneras tradicionales de transmitir información por parte de cualquier órgano de gobierno.

En esencia, dicho formato posibilita abordar temáticas diarias y relevantes, desde el punto de vista del Ejecutivo Federal, mediante la presentación de información previamente generada. Asimismo, es de corte amplio, pues el tiempo de duración no se encuentra limitado a algunos minutos, lo que posibilita abarcar un cúmulo de temas o profundizar en alguno de ellos, sin que la información deba ser sintetizada en promocionales cortos.

Por otro lado, al tratarse de un ejercicio de información presencial y con interlocución, las mañaneras posibilitan a los medios de comunicación generar los cuestionamientos que, desde su óptica, resulten importantes

---

<sup>32</sup> En el ámbito jurisdiccional se presenta, por ejemplo, el supuesto de que la Sala Superior conoce a través del recurso de reconsideración de diversos asuntos resueltos por las Salas Regionales del Poder Judicial de la Federación, en su carácter de última instancia, cuando se trata un tema de constitucionalidad o convencionalidad o un tema inédito o que implica un alto nivel de importancia y trascendencia, que amerite que el órgano que encabeza el Tribunal Electoral pueda emitir un criterio definitorio y orientador para el orden jurídico nacional y los demás órganos que integran la autoridad jurisdiccional electoral. Jurisprudencia 5/2019, de rubro “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES”. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 23, 2019, páginas 21 y 22.



tanto para ampliar o profundizar en un tema, como para posicionar un tópico de relevancia para la opinión pública.

Lo anterior, implica que el Ejecutivo Federal se encuentra expuesto y medianamente obligado a participar de una discusión sobre los temas que son tratados en las "mañaneras", los cuales no forzosamente son previamente definidos y son de una gama amplísima dado su formato diario.

En este contexto, el ejercicio informativo del Ejecutivo Federal también es heterogéneo en su contenido.

Aunado a lo anterior, se debe considerar que la información tiene un matiz posterior de los medios de comunicación, así que el ejercicio de comunicación general, en principio, no se da entre el emisor (Presidente de la República) y el receptor final (ciudadanía y población en general), sino entre el Presidente de la República y los medios de comunicación.

Por ello presenta elementos diferentes a los parámetros tradicionales aplicables a la comunicación social de los órganos del Estado, ya que la forma tradicional implica un formato de tiempo reducido, de información pregrabada, sin interlocución o retroalimentación por parte del receptor, al ser éste pasivo. Se dirige al público en general y su difusión obedece a la contratación de tiempo o uso de tiempos oficiales en medios de comunicación masiva como la radio o la televisión.

Asimismo, el mecanismo en análisis también resulta sustancialmente distinto a la comunicación vía redes sociales, pues si bien en estas sí existe una interlocución, la misma no se da necesariamente en tiempo real ni implica un ejercicio de discusión necesariamente cerrado, pues si bien el receptor de la información debe acceder a las redes sociales en las que se publica la información, al tratarse de propaganda gubernamental, ese acceso no es denegado al público en general.

Por el contrario, el mecanismo de mañaneras no es accesible, en principio, al público en general, pues se trata de una interlocución entre el Ejecutivo

federal y los medios de comunicación asistentes; implica una discusión presencial e inmediata.

De lo anterior resulta que las características del formato analizado son distintas a las que se desprenden de los medios de propaganda tradicionales o de la comunicación en redes sociales.

**b.2. El análisis de la tutela inhibitoria es una cuestión novedosa que compete conocer al Consejo General**

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, las citadas características imponen el análisis de parámetros novedosos a la hora de dictar medidas cautelares, lo que incluso se verifica con la imposición de medidas de tutela inhibitoria como las analizadas, medidas que son igualmente novedosas dado que no habían sido impuestas previamente por la responsable.

De ahí que se justifique que quien conozca del asunto sea el Consejo General como máximo órgano de dirección del INE, ya que no estamos ante un dictado ordinario de medidas cautelares o ante los casos en que se dicta una tutela preventiva, sino que en este asunto, como razona la responsable, se propone una tutela inhibitoria.

La tutela inhibitoria obedece a la intención de evitar que se concrete a futuro un ilícito mediante la implementación de medidas de anticipación. Sin embargo, estas medidas deben sustentarse en el claro entendimiento de la conducta típica esperada, entendiendo esto último en el sentido de comprender con claridad la tipicidad del supuesto normativo aplicable a la conducta futura que se pretende evitar.

En el caso que nos ocupa, al tratarse de una conducta novedosa o extraordinaria, la tipicidad del supuesto normativo debe obedecer a un ejercicio interpretativo que adecúe los extremos de la disposición al contexto de la nueva conducta detectada.



Es decir, frente a un nuevo modelo de comunicación gubernamental, cuyas características son disímiles en comparación con los mecanismos tradicionales, es preciso que, para imponer medidas inhibitorias, se tenga claridad respecto de los parámetros de aplicación de las disposiciones de carácter prohibitivo que se supone pueden ser vulneradas.

Dicha claridad, se desprende de un análisis interpretativo de la normativa aplicable y de los hechos que rodean la conducta esperada, sin que resulte válido un ejercicio de aplicación llano sustentado en parámetros previamente definidos a la luz de modelos de conducta distintos.

Entonces la responsable no debió imponer las medidas inhibitorias referidas, pues esa acción en el caso en particular desborda materialmente su competencia, ya que comprenden una serie de parámetros respecto de la aplicación normativa al nuevo mecanismo de comunicación, parámetros que permitirán en los procedimientos administrativos subsecuentes el análisis de dichos ejercicios de información homogéneamente y, por tanto, permitirán presumir la posible existencia de manifestaciones sistemáticas que justifiquen la implementación de la tutela.

En las referidas circunstancias, se considera que, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la aplicación e interpretación de dicho ordenamiento, con objeto de esclarecer los parámetros normativos y de tipicidad derivados de las prohibiciones normadas, corresponde el caso, al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, como máximo órgano de dirección.

Lo anterior, relacionado con lo dispuesto por el artículo 38, fracción I del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, permite concluir que, en el asunto que nos ocupa y ante la existencia de un mecanismo de comunicación gubernamental, cuyas expresiones fueron analizadas de forma concatenada e integral, debe ser ese Consejo General el que determine si resulta procedente implementar medidas inhibitorias con base en las conductas analizadas por la Comisión responsable, pues dicho órgano de dirección se encuentra en la posibilidad de definir los parámetros



de aplicación legal mediante el ejercicio interpretativo necesario de las disposiciones existentes.

Si se considera que la tutela inhibitoria se encuentra encaminada a evitar la realización futura de ilícitos, y no del daño, es preciso que la autoridad que la ejerza tenga claridad respecto de los parámetros de tipicidad de dichos ilícitos y su aplicación a las conductas que deba analizar.

En el caso, y dada la naturaleza extraordinaria de las "Mañaneras" (a la luz del modelo tradicional de comunicación gubernamental), resulta insuficiente el análisis aislado de las manifestaciones que se controvierten en el presente procedimiento especial sancionador para justificar la medida inhibitoria, pues dadas las características del nuevo mecanismo de comunicación, la manifestación de ideas y cuestionamientos a futuro puede ser de muy diversa índole y obedecer a contextos políticos, pues se insertan en el contexto de un ejercicio de información diario, personal y de interlocución, respecto del rumbo del ejercicio gubernamental y de la vida pública del país, que representa una oportunidad de discutir con el Presidente los distintos tópicos que se relacionan con lo anterior.

Al respecto, conviene atender que tratándose de un ejercicio comunicativo al más alto nivel, que confluye con el ejercicio administrativo y gubernamental, es inevitable que su contenido esté relacionado con aspectos políticos, lo que incluso se evidencia si se toma en consideración que los medios de comunicación son interlocutores que pueden y deben incitar el ejercicio dialéctico respecto de los temas que consideran relevantes.

Todo lo anterior impone que las decisiones relacionadas con ajustar el actuar del Ejecutivo Federal, a los principios que tradicionalmente influyen en la comunicación política y con ello evitar una afectación a la equidad e imparcialidad, deben generarse por el máximo órgano de dirección de la autoridad electoral nacional, con base en parámetros objetivos que arrojen claridad para que, en el futuro, el mencionado funcionario pueda ejercitar el



mecanismo de comunicación analizado sin caer en posibles violaciones al sistema normativo constitucional y electoral.

Ello porque la tutela inhibitoria responde básicamente a la necesidad de garantizar la integridad de los derechos, principalmente de aquellos de contenido no patrimonial o prevalentemente no patrimonial, que no pueden ser adecuadamente tutelados a través de la vía resarcitoria, esto es, a través del procedimiento que no contiene una tutela preventiva.

En otras palabras, para que cierto tipo de derechos puedan ser adecuadamente tutelados, es preciso la superación de la idea de que la única tutela existente contra el ilícito es la reparación del daño como sucede en el derecho clásico civil.

Por ello, la teoría general del proceso moderna estima necesaria la construcción de un procedimiento autónomo y capaz de garantizar la prestación de una tutela susceptible de inhibir la práctica, la repetición o la continuación del ilícito; no simplemente la idea única de una tutela contra el ilícito que se constituya mediante la reparación del daño.

Así, la tutela inhibitoria, que en su caso se imponga, cumplirá con su objeto al tratarse de un ejercicio realizado en atención a las circunstancias especiales que se derivan del ejercicio de información implementado por el actual titular del Ejecutivo Federal y que permita tener claridad respecto de las acciones o menciones que debe evitar en dicho ejercicio.

### **Conclusión**

En las relatadas condiciones, es claro que la temática del asunto le compete al Consejo General del INE, derivado de su competencia originaria y residual, y que por la trascendencia e importancia que reviste, así como las particularidades del mecanismo de comunicación analizado y de la medida inhibitoria no está expresamente previsto como competencia de la Comisión de Quejas y, menos aún, de los órganos desconcentrados del INE. Tales particularidades pueden sintetizarse en lo siguiente:

Los medios comisivos materia de la denuncia. En concreto un acto que fue denunciado por su difusión en redes sociales (en específico *Facebook* y *Twitter*); sumado a la investidura del sujeto denunciado, es decir, un servidor público del más alto nivel, al ser el titular del poder ejecutivo. Adicional a ello, la naturaleza del acto denunciado por sus alcances generales, ya que el acto trasciende en el ámbito nacional.

El formato de la conferencia matutina que el Presidente realiza, solo o acompañado de algunos servidores públicos, para informar de diversos temas relevantes y hablar de múltiples tópicos vinculados a las actividades del gobierno federal, finalmente, el cuestionamiento sobre la naturaleza del dictado de una medida tutelar inhibitoria.

Estos elementos, en su conjunto, hacen del tema un supuesto no expreso en ley, de alcances generales, trascendente y novedoso.

En consecuencia, se concluye que respecto del acuerdo impugnado, en atención a su contenido, alcance, importancia y a efecto de generar un criterio general, así como por las particularidades del caso específico, quien tiene competencia original y residual para dictar una tutela inhibitoria es el Consejo General del INE, como máximo órgano de dirección.

Por lo expuesto y fundado, se

### **RESUELVE**

**ÚNICO.** Se **revoca** el acuerdo controvertido para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE** como corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Por mayoría de tres votos se aprueba, con los votos en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y el Magistrado Reyes Rodríguez



Mondragón, lo resolvieron y firmaron la magistrada y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y el Magistrado Indalfer Infante Gonzales, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe 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. Asimismo, de conformidad con el numeral cuarto del Acuerdo General 8/2020.

**Magistrado Presidente**

Nombre: José Luis Vargas Valdez

Fecha de Firma: 09/01/2021 06:58:04 p. m.

Hash: 2az5YPOVx2LqTCOLUqF8kuQ/JjcrRMV2+rzlBcny3ig=

**Magistrado**

Nombre: Felipe de la Mata Pizaña

Fecha de Firma: 09/01/2021 07:24:17 p. m.

Hash: /u8ZNjDjeVF0GAVSBQYAvQeMHQNLiuB95ODswXWY2Xc=

**Magistrado**

Nombre: Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Fecha de Firma: 09/01/2021 07:36:46 p. m.

Hash: pg6MT1Kq2L+m5FCFojFR6HDHxY70RlnECS74ly7Or9k=

**Magistrada**

Nombre: Janine M. Otálora Malassis

Fecha de Firma: 10/01/2021 12:16:20 p. m.

Hash: x3bgmIrUgVkygk/faNcG1Pm21X7XK/ldMl/ysfSoJWM=

**Magistrado**

Nombre: Reyes Rodríguez Mondragón

Fecha de Firma: 10/01/2021 01:32:36 p. m.

Hash: dVUuvccoENx+pvStoUIeZAXwCvmajB+S5K55ht9Jaw=

**Secretario General de Acuerdos**

Nombre: Carlos Vargas Baca

Fecha de Firma: 09/01/2021 06:47:26 p. m.

Hash: Qg+Qp4eAsc80QGc1lS/CIWmtoWse6WJ0EhR2Gt/PVjM=

**VOTO PARTICULAR CONJUNTO<sup>33</sup> DEL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN Y LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-3/2021<sup>34</sup>**

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-33/2020 emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral<sup>35</sup>, que en su momento, declaró procedente la medida cautelar, bajo la figura de tutela inhibitoria, 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 la conferencia matutina de veintitrés de diciembre de dos mil veinte. En consecuencia, ordenó al Presidente de la República se abstuviera de continuar realizando actos que implican la posible transgresión a los principios de imparcialidad y neutralidad contenidos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>36</sup>, con el objeto de resguardar el principio de equidad en el proceso electoral en curso.

**Razones de disenso**

La sentencia aprobada por la mayoría considera que debe ser el Consejo General del Instituto Nacional Electoral<sup>37</sup>, como órgano máximo de dirección, al que le corresponde dictar la medida cautelar sobre la materia de la denuncia, ello en tanto que el hecho denunciado **1)** es un acto que fue denunciado por su difusión en redes sociales (en específico *Facebook* y *Twitter*); **2)** la investidura del sujeto denunciado, es decir, un servidor público del más alto nivel, al ser el titular del poder ejecutivo; **3)** la naturaleza del acto denunciado por sus alcances generales, ya que el acto trasciende en el ámbito nacional, **4)** Por que los hechos se realizaron en la conferencia

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> Colaboraron en la elaboración Fernando Anselmo España García, Jorge Raymundo Gallardo, Julio César Cruz Ricardez, Juan Guillermo Casillas Guevara y Javier Ortiz Flores.

<sup>35</sup> En adelante Comisión de Quejas.

<sup>36</sup> En lo sucesivo Constitución general.

<sup>37</sup> En lo subsecuente INE



matutina en el que el Presidente realiza, solo o acompañado de algunos servidores públicos, para informar de diversos temas relevantes y hablar de múltiples tópicos vinculados a las actividades del gobierno federal, y 5) la naturaleza del dictado de una medida tutelar inhibitoria. Estos elementos, en su conjunto, hacen del tema un supuesto no expreso en ley, de alcances generales, trascendente y novedoso.

Disentimos de la revocación aprobada por la mayoría porque consideramos que el hecho de que el dictado de medidas cautelares sea una facultad concurrente tanto del Consejo General como de la Comisión de Quejas no es razón jurídica suficiente para que la Sala Superior revoque las medidas, cuando sean dictadas por la referida Comisión y no por el Consejo General, en tanto que ambos tienen facultades y la naturaleza de las facultades concurrentes implica que cualquiera de las autoridades a las que se les confieren pueda ejercerlas. Pare ello, hay que atender a la autoridad ante la que fue planteada la petición, es decir, cuando se trate del ejercicio de facultades concurrentes, el criterio para definir qué autoridad las debe ejercer, es el relacionado con la autoridad que conozca primero de la petición (criterio de prevención).

Consideramos que la Comisión de Quejas tiene facultades suficientes para dictar las medidas cautelares vinculadas con cualquier servidor público por violación al artículo 134 constitucional, sin que resulte válido distinguir la importancia, relevancia, impacto nacional o cargo del servidor público para justificar que sea el Consejo General el que deba ejercer una supuesta competencia expresa respecto a medidas cautelares de tutela inhibitoria.

**a. Análisis oficioso de la competencia de la Comisión de Quejas.**

Si bien coincidimos en que la competencia es de estudio preferente y oficioso, al tratarse de una cuestión de orden público, no compartimos las razones por las que en este momento se señala que el Consejo General sería el competente para pronunciarse sobre las medidas solicitadas, en tanto que la Comisión de Quejas ya se ha pronunciado sobre casos similares, que a su vez han sido conocidos por la Sala Superior sin que se hubiese hecho manifestación alguna respecto a la falta de competencia y

sin que en la sentencia aprobada se exponga alguna justificación del cambio de criterio o respecto a una nueva reflexión.

En efecto, tanto la Comisión de Quejas como la Sala Superior han analizado anteriormente casos en el que se solicitan medidas cautelares en contra de violaciones al 134 constitucional atribuidas al Presidente de la República, sin que se hubiese diferenciado la competencia. Entre otros casos, se han analizado:

Expediente	Acto impugnado	Resolución
SUP-REP-124/2019	Acuerdo ACQyD-INE-46/2019, en el que declaró improcedente la adopción de medidas cautelares solicitadas por el actor, derivado de la denuncia presentada contra el Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, por la difusión en radio y televisión de los mensajes denominados "Jóvenes construyendo el futuro Primer Informe de Gobierno" y/o "Jóvenes Construyendo El Futuro" y/o "Somos un gobierno de palabra: estamos empleando a jóvenes, quienes se encargarán de construir junto con nosotros el futuro de México", así como del evento del próximo uno de septiembre, al considerar que constituyen infracciones electorales consistentes en propaganda personalizada del servicio público, uso indebido de recursos públicos y la compra y/o adquisición ilegal de tiempos en radio y televisión.	Se confirmó el acuerdo impugnado.  La Sala Superior confirmó un pronunciamiento de medidas cautelares por la Comisión de quejas por hechos atribuidos al Presidente de la República transmitidos en radio y TV a nivel nacional y en los que se consideraba que incurría en una infracción al 134 constitucional.
SUP-REP-125/2019	Acuerdo ACQyD-INE-46/2019, en el que declaró improcedente la adopción de medidas cautelares solicitadas por el partido político actor, derivado de la denuncia presentada contra el Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, por la difusión en radio y televisión de los mensajes emitidos con motivo del evento denominado "Primer Informe de Gobierno del Presidente de la República, el C. Andrés Manuel López Obrador", así como del evento del próximo primero de septiembre, al considerar que constituyen una campaña sistemática de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos.	Se confirmó el acuerdo impugnado.  La Sala Superior confirmó un pronunciamiento de medidas cautelares por la Comisión de quejas por hechos atribuidos al Presidente de la República transmitidos en radio y TV a nivel nacional y en los que se consideraba que incurría en una infracción al 134 constitucional.





<p>SUP-REP-126/2019</p>	<p>Acuerdo ACQyD-INE-47/2019, en el que se declaró improcedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas por el actor, derivado de la denuncia presentada contra el Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, por la difusión en radio y televisión de los promocionales denominados "Pensión al doble para adultos mayores/Primer Informe de Gobierno" "Hemos sembrado 500,000 hectáreas de árboles maderables y frutales, y se le está dando trabajo a 230,000 campesinos. Estamos sembrando vida" y "Becas para estudiantes/Primer Informe de Gobierno".</p>	<p>Se confirmó el acuerdo</p> <p>La Sala Superior confirmó un pronunciamiento de medidas cautelares por la Comisión de quejas por hechos atribuidos al Presidente de la República transmitidos en radio y TV a nivel nacional y en los que se consideraba que incurría en una infracción al 134 constitucional.</p>
<p>SUP-REP-67/2020</p>	<p>El acuerdo ACQYD-INE-02/2020, en el que declaró procedente la solicitud de adopción de medidas cautelares, derivado de la queja presentada contra el Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, por uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada, derivado de la inclusión de su nombre en las cartas que se hacen llegar a las empresarias y empresarios seleccionados para otorgarles un crédito por veinticinco mil pesos, con motivo de la contingencia sanitaria por el COVID-19.</p>	<p>Se confirmó el acuerdo controvertido.</p> <p>La Sala Superior confirmó un pronunciamiento de medidas cautelares por la Comisión de quejas por hechos atribuidos al Presidente de la República que impactaban a nivel nacional y en los que se consideraba que se vulneraba el artículo 134 constitucional.</p>
<p>SUP-REP-75/2020 y acumulado</p>	<p>El acuerdo ACQyD-INE-6/2020, en el que se declaró improcedente la adopción de medidas cautelares de las denuncias presentadas contra el Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, solicitadas con motivo a que dio a conocer el documento denominado "Rescatemos a México" conformado por el denominado "Bloque Opositor Amplio" (BOA).</p>	<p>Se confirmó el acuerdo controvertido.</p> <p>La Sala Superior confirmó un pronunciamiento de medidas cautelares por la Comisión de quejas por hechos atribuidos al Presidente de la República que impactaban a nivel nacional en una conferencia matutina denominada "mañanera" y en los que se consideraba que se vulneraba el</p>

**SUP-REP-3/2021**

		artículo 134 constitucional.
<b>SUP-REP-102/2020</b>	Acuerdo ACQyD-INE-16/2020, en el que se declaró improcedente la adopción de medidas cautelares de las denuncias presentadas contra el Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, por la probable difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, la supuesta violación al principio de imparcialidad y al modelo de comunicación política, así como promoción personalizada, a partir de la difusión de las conferencias presidenciales matutinas en entidades con proceso electoral local.	Se confirmó el acuerdo impugnado.  La Sala Superior confirmó un pronunciamiento de medidas cautelares por la Comisión de quejas por hechos atribuidos al Presidente de la República que impactaban a nivel nacional en conferencias matutinas denominadas "mañaneras" y en los que se consideraba que se vulneraba el artículo 134 constitucional.
<b>SUP-REP-156/2020 acumulado</b>	y Acuerdo ACQyD-INE-29/2020, en el que se concedieron medidas cautelares en su tutela preventiva, vinculando al Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, ello derivado a que durante su gira por Baja California del referido mandatario, presuntamente realizó diversas manifestaciones a favor de MORENA y en contra de los partidos denunciados, en detrimento de los principios de imparcialidad y equidad en la contienda.	Se revocó el acuerdo recurrido, sin embargo, se vinculó 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.  Esto es, la Sala Superior revocó un pronunciamiento de medidas cautelares por la Comisión de quejas por hechos atribuidos al Presidente de la República que impactaban a nivel nacional en conferencias matutinas denominadas "mañaneras" y en los que se consideraba que se vulneraba el artículo 134 constitucional, por considerar que no



		había certeza de que se fueran a repetir.
--	--	---

En ese sentido, se advierte que la Comisión de Quejas ha conocido de distintas denuncias en contra del Presidente de la República, servidor público de alto nivel, por hechos que presuntivamente han tenido un impacto en todo el territorio nacional, algunas veces transmitidos en radio y televisión y otras por manifestaciones realizadas en las conferencias matutinas conocidas como "mañaneras", por presuntas violaciones al artículo 134 constitucional, específicamente, por considerar que realiza promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos.

Esto es los hechos sobre los que se ha pronunciado la Comisión de Quejas guardan similitud con los que ahora se analizaron, y que han tenido como razón las medidas dictadas, en busca de la protección de los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda, en los que dicha Comisión ha dictado medidas cautelares en algunas ocasiones y, en otras, las ha negado, sin que al momento de conocer sobre éstas, la Sala Superior haya determinado que ese órgano carecía de competencia o que las medidas debían ser emitidas por el Consejo General, a partir de los hechos y circunstancias que refieren en la sentencia aprobada por la mayoría.

Aunado a que la Comisión de Quejas conoce regularmente sobre medidas cautelares solicitadas con motivo de propaganda publicitada a través de redes sociales como son Facebook y Twitter<sup>38</sup>.

Por ello no compartimos que, como sostuvo la mayoría, se trate de un tema novedoso, de importancia y trascendencia, en tanto que la Comisión de Quejas ha conocido de medidas cautelares solicitadas con motivo de actos difundidos en redes sociales [1], atribuidos al Presidente de la República como servidor público del más alto nivel [2], respecto actos que pueden trascender en todo el territorio nacional [3] y cuyas manifestaciones se realizan en la conferencia matutina conocida como "mañaneras" [4] .

<sup>38</sup> Por ejemplo, en el SUP-REP-163/2020, la Comisión de Quejas se pronunció respecto de la solicitud de medidas cautelares con motivo de la difusión de un video publicado en las redes sociales — Twitter—, cuyas publicaciones trascienden a todo el territorio nacional.

**b. Dictado de medidas cautelares en su vertiente de tutela inhibitoria.**

La sentencia aprobada por la mayoría considera que también se justifica que el dictado de las medidas cautelares sea por parte del Consejo General, en tanto que se trata de la vertiente de tutela inhibitoria, por lo que conforme a su naturaleza y al no encontrarse prevista en ley, se trata de un criterio novedoso que puede dar pauta a un criterio general.

Tampoco compartimos lo anterior, en tanto que la vertiente de tutela inhibitoria no deja de ser una medida cautelar con la misma naturaleza. Efectivamente, las medidas cautelares, en cuanto a su contenido, pueden ser de dos tipos: la tutela puede ser específica o resarcitoria y por su oportunidad, preventiva, correctiva e inhibitoria o bien, represiva y sancionadora.

La normativa electoral, específicamente el artículo 39 del Reglamento de Quejas y Denuncias, prevé 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 ahí que, en principio, por regla general, no procede el dictado de medidas cautelares sobre actos futuros; sin embargo, la Sala Superior<sup>39</sup> advirtió que el enfoque actual de los derechos humanos ha generado que en la doctrina procesal contemporánea se replanteen instituciones jurídicas procesales a fin de generar su más amplia y efectiva tutela, así como la protección de otros principios o valores constitucionales. El derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso es considerado como eje rector en esta reformulación. Se parte de la base de que la persona justiciable merece una amplia protección y garantía de sus derechos la cual debe guardar correspondencia con los instrumentos procesales de forma tal, que no se constituyan en obstáculos para su protección y garantía, por lo que resultaba necesario que el órgano jurisdiccional brindara una tutela que resultara adecuada para **solucionar o prevenir** en forma real y oportuna

---

<sup>39</sup> Véase el SUP-REP-25/2014.



los diferentes tipos de conflictos, de ahí que surgió el concepto jurídico relativo a la categoría de medidas cautelares en su vertiente preventiva.

De esa forma se logró distinguir los actos futuros en **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, así como razonable de que las conductas se llevarán a cabo, y no la mera posibilidad de que así suceda, respecto de los cuales se consideró posible el dictado de medidas cautelares, a fin de proteger los principios que rigen los procesos electorales.

Es decir, dicha tutela preventiva tampoco se encontraba expresamente establecida en la normativa electoral, fue dada a través de criterios jurisdiccional que dieron lugar a la jurisprudencia 14/2015, de rubro "MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA" y respecto de la cual conoce la Comisión de Quejas.

Ahora bien, la vertiente de tutela preventiva también tiene su origen en un criterio jurisdiccional, pues en el SUP-REP-156/2020 y acumulado, la Sala Superior conoció de una medida cautelar otorgada por el INE en contra del Presidente de la República por hechos que podían vulnerar el artículo 134 constitucional, dicha medida 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.

Sin embargo, consideró que la medida cautelar era incorrecta, razón por la cual la revocó, pero consideró pertinente vincular al Presidente de la República —así como a otros servidores públicos—, para que se apeguen a los principios constitucionales que rigen los procesos electorales y observen de manera estricta las disposiciones previstas en la normativa correspondiente, 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, lo que el INE interpretó como una tutela inhibitoria<sup>40</sup>.

De ahí que se estime que el dictado de la medida cautelar en su vertiente inhibitoria no es un argumento ni una circunstancia que permita justificar la competencia exclusiva del Consejo General para su dictado o la imposibilidad para que sea la Comisión de Quejas quien lo haga. La tutela inhibitoria no es sino una modalidad de una medida cautelar.

**c. Facultad concurrente del Consejo General y de la Comisión de Quejas.**

Si bien coincidimos que el artículo 38 de la LEGIPE contempla que el Consejo General tiene facultades para dictar medidas cautelares y que éste tiene una competencia originaria y residual al ser la máxima autoridad electoral administrativa a nivel nacional, por lo que válidamente podría dictar medidas cautelares, sobre todo en casos de importancia y trascendencia; no obstante, disentimos de que ello permita que la Sala Superior pueda revocar los acuerdos reclamados por no haber sido dictados por el Consejo General.

La sentencia establece, ejemplificativamente, tres supuestos en los que la mayoría consideró que se justifica que el Consejo General sea el que dicte las medidas cautelares:

*- "En infracciones a la normativa electoral vía plataformas de internet y redes sociales, siempre y cuando, no pueda dilucidarse el ámbito de aplicación, sino que su impacto se propaga en todo el país o a dos o más entidades, y estén vinculadas a tópicos que pueden tener impacto o trascendencia relevante en los comicios o en los principios rectores de la función electoral, por la materia de denuncia, los sujetos denunciados, entre otros elementos.*

---

<sup>40</sup> Los suscritos votamos en contra de dicha propuesta, por considerar, por una parte, que sí se habían dictado de manera correcta la medida cautelar en su vertiente de tutela preventiva y, por otra, que resultaba incongruente revocar la medida cautelar otorgada por la Comisión de Quejas y vincular al promovente para los mismos efectos que se dictó la medida cautelar.



*- Tratándose de programas sociales gubernamentales con alcances generales, usados para fines electorales.*

*- Otro tipo de vulneración a disposiciones de impacto electoral que pueda llegar a trascender a los procesos electorales federal, o federal y local(es) concurrentes, o dos o más locales concurrentes, pero que sea distinta a la generada en radio y televisión del artículo 41 de la Constitución o, a la vulneración de propaganda electoral de la Ley Electoral; o a los actos anticipados o a la vulneración al artículo 134 párrafos séptimo y octavo de la Constitución."*

Dichos criterios no se comparten, pues el vincular que sea el Consejo General quien de manera exclusiva se pronuncie sobre esas medidas cautelares o de supuestos específicos resulta injustificado y afecta la operatividad del sistema de medidas cautelares en el procedimiento especial sancionador, ya que va en contra de la naturaleza de la celeridad del dictado de dichas medidas.

Rompe con la celeridad con la que se deben atender las solicitudes de medidas cautelares, porque conforme a los artículos 36, 40 y 41, de la LEGIPE, el Consejo General se integra por una Consejera o Consejero Presidente, diez Consejeras y Consejeros Electorales, Consejeras y Consejeros del Poder Legislativo, personas representantes de los partidos políticos y una Secretaria o Secretario Ejecutivo, esto es, es un órgano colegiado, que se reúne en sesión ordinaria cada tres meses y si bien puede ser convocado para sesión extraordinaria cuando lo estime necesario o a petición que le sea formulada por la mayoría de los Consejeros Electorales o de los representantes de los partidos políticos, conjunta o indistintamente; lo cierto es que se requiere la presencia de la mayoría de sus integrantes, entre los que debe estar el Consejero Presidente y en caso de no lograr dicha mayoría la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Mientras que en términos del artículo 42 de la LEGIPE, la Comisión de Quejas y Denuncias se puede integrar mínimo por tres o máximo cinco consejeros electorales, en términos del artículo 38 del Reglamento de

Quejas y Denuncias, se habilita para que tanto el Consejo General como la Comisión de Quejas puedan sesionar en cualquier día y hora incluso fuera de Procesos Electoral federal o local, ello en atención a la naturaleza urgente de las medidas cautelares; respetándose las normas para que exista quórum y puedan sesionar.

En ese sentido, en el artículo 44 del referido Reglamento se prevén reglas especiales para que la Comisión pueda atender con celeridad la urgencia del dictado de las medidas, como que puedan sesionar de forma presencial o remota, así como que la Presidencia de la Comisión pueda convocar a uno o dos Consejeros que no sean miembros de la mismas, a efecto de que se cuente con el quorum legal.

Es decir, las medidas cautelares son de carácter urgente y requieren que su dictado se realice con celeridad, lo cual no es posible lograrse a través del Consejo General.

Dicho criterio ya había sido considerado por la Sala Superior<sup>41</sup>, pues ésta había confirmado que el dictado de las medidas cautelares es una atribución que pertenece a la Comisión de Quejas, pues se tratan de una resolución provisional que además debe dictarse con la mayor celeridad, buscando satisfacer de la manera más eficaz y efectiva la finalidad para la cual son creadas.

Es decir, al estar previsto como parte del procedimiento expedito, con la finalidad de privilegiar los principios y valores del proceso electoral, su dictado debe ser con igual naturaleza y por el órgano colegiado que así lo ha venido realizando.

Además, que la adopción de esa clase de medidas, muchas veces vienen aparejadas de la urgente necesidad de hacer cesar conductas infractoras, que por ende, deben dictarse con la celeridad que requiere la paralización de actos capaces de producir una afectación irreparable o de lesionar el orden público y al interés social.

---

<sup>41</sup> Véase la sentencia SUP-RAP-58/2008.





Considerar lo contrario, implicaría la necesidad de convocar a los integrantes del Consejo General, lo cual tendría como resultado un mayor tiempo, siendo incongruente con la naturaleza de este tipo de medidas, lo que podría provocar una alteración al sistema de medidas cautelares en el procedimiento especial sancionados y un daño irreparable para el sujeto que resiente la afectación con la difusión de promocionales que contienen propaganda política o electoral que se considera violatoria de la ley o del orden jurídico de nuestro país, por ejemplo.

Asimismo, se estima injustificado, porque como se establece en la propia sentencia aprobada por la mayoría de integrantes del Pleno presentes en la sesión de mérito, en términos del artículo 470 de la LEGIPE, es a la Comisión de Quejas a la que le compete el dictado de medidas cautelares, entre otros supuestos, por vulneración al artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución General (recursos públicos y promoción personalizada en propaganda gubernamental), supuestos que precisamente se actualizan en la medida cautelar materia del presente juicio, de ahí que fue correcto que la Comisión de Quejas se pronunciara sobre dichas medidas, sin que la norma realice una distribución de competencias con base en el servidor público denunciado, por lo que el hacerlo por parte de la Sala Superior, implica dar un trato diferenciado injustificado e incluso una vulneración al principio de certeza con el que esta autoridad debe conducirse, pues como se evidenció con antelación este Tribunal no obstante haber conocido distintos recursos, en ninguno había fijado una posición como la que ahora se adopta, incluso la sentencia aprobada no se hace cargo de que exista un cambio de criterio en las determinaciones de este órgano.

Para los suscritos, el supuesto en que el Consejo General conoce de medidas cautelares es en aquellos casos en que durante la cuenta de la sesión del órgano administrativo se da cuenta de un hecho o acto que la mayoría de sus integrantes o todos con derecho a voto, consideran la existencia de hechos que vulneran el orden jurídico y de manera oficiosa el máximo órgano administrativo en materia electoral estima la necesidad del dictado de una medida cautelar, tal como aconteció en el antecedente citado

en la sentencia aprobada por la mayoría, respecto a la medida cautelar dictada a solicitud formulada por el encargado del despacho de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal, quien informó respecto de una nota periodística en la que se refirió que la información del padrón electoral se ubicaba en una página de Internet<sup>42</sup>.

Adicional a lo expuesto, otro elemento que nos hace disentir de la determinación que la mayoría suscribió, es que no se tomó en cuenta la complejidad que puede representar para el Consejo General atender el dictado de medidas cautelares, porque dadas las características que presenta este año electoral, sus actividades se verán incrementadas, ante la posible participación en la toma de decisiones respecto de los procesos electorales federal y locales que se desarrollarán a lo largo del presente; además de la incertidumbre que se está causando entre las autoridades del INE que se encuentran relacionadas con el dictado de medidas cautelares, porque ante la recepción de la queja la Unidad Técnica de lo Contencioso debe allegarse de los elementos necesarios para hacer la propuesta correspondiente y no se precisa cuál será el camino que deba seguir, esto es, si hecho ello, debe dar cuenta a la Comisión de Quejas, a efecto de que está decline su competencia para que sea directamente el Consejo General quien se pronuncie o si la Unidad se debe ir ante el máximo órgano de dirección del Instituto, pues como se evidenció lo que ahora se resuelve no guarda relación con la denuncia que hizo uno de los Directores Ejecutivos durante una sesión del Consejo General y en la que se determinó el dictado de la medida cautelar.

Evidenciado el desacuerdo con la sentencia aprobada por la mayoría, lo procedente es posicionarnos respecto de los motivos de inconformidad que se hicieron valer, a efecto de evidenciar las razones por las cuales es nuestra convicción que las medidas dictadas por la Comisión de Quejas debían confirmarse.

**d. Justificación y necesidad del dictado de las medidas cautelares.**

---

<sup>42</sup> SUP-RAP-200/2013.



A nuestra consideración, la Comisión de Quejas sí tiene competencia para conocer y resolver sobre la medida cautelar que nos ocupa, habida cuenta de que la medida cautelar dictada se ajustó a los criterios que la propia Sala Superior estableció en el recurso de revisión SUP-REP-156/2020 y su acumulado, al justificar la necesidad de la medida conforme al marco jurídico establecido en la sentencia y señalar por qué se advertía una sistematicidad de la conducta por lo que consideraba que se seguiría repitiendo, por lo que el contexto de tales asuntos no puede llevar a considerar que se trató de actos futuros de realización incierta.

En efecto, tal como se señaló en el acuerdo reclamado, se puede advertir una sistematicidad en el actuar del Presidente de la República, e incluso, resulta un hecho notorio<sup>43</sup> que el cuatro de diciembre, la Comisión de Quejas había otorgado una medida cautelar de tutela preventiva para que el 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, ello con motivo de las manifestaciones realizadas en dos eventos durante una gira en el Estado de Baja California y en la conferencia matutina del treinta de noviembre; no obstante encontrarse vigente dicha medida, el Presidente de la República, en la conferencia matutina de siete de diciembre, volvió a realizar manifestaciones respecto de la alianza y referencias a los partidos políticos que la integran.

Posteriormente, el catorce de diciembre, la mayoría que determinó revocar la medida cautelar, también vinculó a las personas titulares de los Poderes Ejecutivos Federal, Estatal y Municipal, es decir, vinculó al Presidente de la República, a fin de que se apegara a los principios constitucionales que rigen los procesos electorales y observen de manera estricta las

<sup>43</sup> En términos del artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante Ley de Medios), se tienen a la vista como hecho notorio las constancias que integran los medios de impugnación SUP-REP-158/2020 y SUP-REP-183/2020. Al respecto véase las jurisprudencias P./J. 16/2018 (10a.) y 2a./J. 103/2007, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN), cuyos rubros son: "HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE)" y "HECHO NOTORIO. PARA QUE SE INVOQUE COMO TAL LA EJECUTORIA DICTADA CON ANTERIORIDAD POR EL PROPIO ÓRGANO JURISDICCIONAL, NO ES NECESARIO QUE LAS CONSTANCIAS RELATIVAS DEBAN CERTIFICARSE". Las jurisprudencias de la SCJN y de los Tribunales Colegiados pueden ser consultadas en la página: <https://bit.ly/2ErVyLe>

disposiciones previstas en la normativa correspondiente, en razón de que todas las autoridades deben velar por el respeto y cumplimiento a los principios rectores de la materia electoral y bienes jurídicos tutelados por el artículo 134 constitucional que mandata que en todo momento apliquen con imparcialidad, salvaguardando en todo momento la equidad en la contienda electoral.

Sin embargo, en la materia del acuerdo reclamado se analizan las manifestaciones que volvió a realizar el Presidente de la República en la conferencia matutina de veintitrés de diciembre, en las que se advierte que hace referencias a partidos políticos que se aliaron, identificados en la pregunta que decidió contestar y que los identifica como neoliberales y conservadores, así como partidos vinculados con la corrupción, inseguridad y violencia, señalando que se quieren apoderar del presupuesto porque no soportan que se otorguen programas sociales, lo cual en la apariencia del buen derecho se puede considerar como expresiones parciales y que pueden afectar la equidad en la contienda.

A nuestra consideración, este Tribunal Electoral como órgano constitucional garante del cumplimiento de la Constitución general debe velar por su debido respeto y debe emitir sus determinaciones buscando cumplir su función principal que es garantizar procesos electorales en los que existan condiciones de equidad, así como que los servidores públicos actúen con imparcialidad y neutralidad, ya que se debe velar que nadie actúe por encima de la Constitución ni afectar la equidad en los procesos electorales, en tanto que existen mandatos y principios establecidos en la máxima norma del país que tiene que velarse por su cumplimiento.

No tutelar como órgano constitucional electoral esa clase de manifestaciones cuando se advierte un actuar sistemático del Presidente de la República, así como que de las manifestaciones denunciadas, de un análisis preliminar, se observa que se trata de manifestaciones que pueden afectar la equidad en la contienda, a nuestro parecer, implica no garantizar el respeto a la Constitución y a los principios que rigen los procesos electorales, así como generar la posibilidad de que se reitere ese actuar,



poniendo en riesgo la validez de los procesos electorales que se encuentran en curso.

Las consideraciones puntuales que sostienen nuestro criterio se exponen a continuación.

## **1. Contexto**

### **1.1. Acuerdo Impugnado**

En la materia de controversia del presente asunto, la Comisión de Quejas resolvió declarar procedente la medida cautelar solicitada por el denunciante, bajo la figura de tutela inhibitoria, en cuanto a la posible vulneración de los principios constitucionales. En consecuencia, ordenó al Presidente de la República se abstuviera de continuar realizando actos que impliquen la posible transgresión a los principios de imparcialidad y neutralidad contenidos en el artículo 134 constitucional, con el objeto de resguardar el principio de equidad en el proceso electoral en curso.

Lo anterior, porque desde una perspectiva preliminar, los hechos denunciados pudieren ser contrarios a las disposiciones constitucionales y normas internacionales, en virtud de que, aparentemente, se está en presencia de mensajes y declaraciones de índole electoral realizadas por el Titular del Ejecutivo Federal durante un espacio de comunicación oficial, en contravención a los principios de imparcialidad y neutralidad que pudieran afectar la equidad en la contienda electoral o influir en las preferencias de la ciudadanía, en el contexto de los procesos electorales federal y locales actualmente en curso.

### **1.2. 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 consumados y conceder una medida cautelar sobre actos futuros de realización incierta.
- Indebida fundamentación y motivación.

- Desacato a lo ordenado por la Sala Superior en el SUP-REP-156/2020.

## **2. 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 continuar realizando actos que implican la posible transgresión a los principios de imparcialidad y neutralidad contenidos en el artículo 134 constitucional, con el objeto de resguardar el principio de equidad en el proceso electoral.

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.

## **3. Decisión que debía adoptarse**

Consideramos que **no le asiste la razón al recurrente**, porque la medida cautelar está debidamente fundada y motivada, no significó una vulneración al derecho de libertad de expresión del recurrente, sino que atendió a la tutela preventiva o inhibitoria 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, dado que todos los servidores públicos deben ceñir su actuar a tales principios.

## **4. 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 medidas cautelares.

### **4.1. 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<sup>44</sup>, 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 que no ejercen cargos de autoridad, no para quienes ejercen ese tipo de cargos, ya que 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, la ciudadanía, a quienes 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.
- 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.

---

<sup>44</sup> Adicionó los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente.

- 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<sup>45</sup> de la Ley General del Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>46</sup> prevé que el mandato-prohibición impuesto a los servidores públicos, además de referirse a la eventual vulneración del principio de imparcialidad propiamente 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**

---

<sup>45</sup> 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 [...].

<sup>46</sup> En adelante LEGIPE.





**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<sup>47</sup>.

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.

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<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> Criterio contenido en la sentencia dictada por la Sala Superior, en el expediente SUP-JRC-27/2013.

<sup>48</sup> Criterio sostenido en la sentencia dictada por la Sala Superior en el expediente SUP-JRC-66/2017.

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<sup>49</sup>.

#### **4.2. 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<sup>50</sup>.

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<sup>51</sup>.

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.

#### **4.3. Medidas cautelares.**

---

<sup>49</sup> Criterio contenido en la sentencia dictada por la Sala Superior, en el expediente SUP-JRC-678/2015.

<sup>50</sup> SUP-REP-21/2018.

<sup>51</sup> Tesis V/2016 con rubro PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA).



Conforme al marco jurídico establecido por la Sala Superior al resolver el SUP-REP-156/2020 y su acumulado en el que se resolvió sobre una temática similar, se estableció que las medidas cautelares constituyen instrumentos para las autoridades competentes de procedimientos administrativos sancionadores pueden decretar, en función de un **análisis preliminar** y a solicitud de parte interesada o **de oficio**, a fin de conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento; por ende, se trata de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias.

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

Por tanto, las medidas cautelares están dirigidas a garantizar, bajo un examen preliminar, la existencia y la conservación 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 General o la legislación electoral aplicable, restableciendo el ordenamiento jurídico presuntamente conculcado, al desaparecer provisionalmente una situación presuntivamente antijurídica.

Asimismo, se estableció que para que el dictado de las medidas cautelares cumpla con los principios de legalidad, fundamentación y motivación, debe ocuparse, cuando menos, de dos aspectos esenciales:

- La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso (apariencia del buen derecho), y,
- 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 apariencia del buen derecho unida al peligro en la demora, esto es, el temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

En efecto, la apariencia del buen derecho apunta a una credibilidad objetiva y sería sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable; en tanto que el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

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 toma patente que la medida cautelar debe ser acordada, salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.

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

1. Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.
2. Justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia.
3. Justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adopte.
4. Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce y dentro de los límites que encierra el estudio preliminar, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y si presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.

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

Ahora bien, las medidas cautelares, en cuanto a su contenido, pueden ser de dos tipos: la tutela puede ser específica o resarcitoria y por su oportunidad preventiva, correctiva e inhibitoria o bien, represiva y sancionadora.

Las medidas cautelares, en su **vertiente de tutela preventiva**, la cual incluiría la **tutela inhibitoria**, 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<sup>52</sup>.

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<sup>53</sup> 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

---

<sup>52</sup> 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.

<sup>53</sup> Jurisprudencia 14/2015, de rubro: MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.



postre puede resultar ilícita, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida<sup>54</sup>.

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.

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<sup>55</sup>.

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.

Ahora bien en el caso del SUP-REP-156/2020 y su acumulado, resuelto el pasado catorce de diciembre, si bien la Sala Superior determinó revocar la medida cautelar otorgada por la Comisión de Quejas, también se estableció la vinculación 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.

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 General y la

---

<sup>54</sup> SUP-REP-114/2019.

<sup>55</sup> SUP-REP-251/2018

legislación electoral aplicable, lo cual constituye una tutela inhibitoria, que precisamente pretende inhibir a los servidores públicos de vulnerar el orden jurídico.

En ese sentido, la **tutela inhibitoria** no es más que reiterar un mandato constitucional o legal que debe ser respetado, por lo que **no implica una sanción**.

### **5. Caso concreto.**

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

#### **5.1. Justificación y motivación de la medida cautelar**

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 como norma y parámetro la vinculación realizada por la Sala Superior dirigido a los servidores públicos de todos los niveles de gobierno para que ajustaran su actuar al marco constitucional, esto es, “que se apeguen a los principios constitucionales que rigen los procesos electorales y observen de manera estricta las disposiciones previstas en la normativa correspondiente. 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 General y la legislación electoral aplicable”.

Asimismo, desarrolló el marco jurídico aplicable, en específico, las obligaciones constitucionales y legales a cargo de los servidores públicos relacionadas con los principios de equidad, 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 dichos principios de imparcialidad y neutralidad, por lo que desarrolló los siguientes elementos:

**a) Propaganda gubernamental:** Los actos denunciados se realizaron durante una conferencia mañanera de las que realiza comúnmente el gobierno federal de lunes a viernes, 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.

**c) Tipo de expresiones.** Las expresiones realizadas por el Presidente de la República en los eventos denunciado abordan cuestiones políticas y electorales, para ello destacó las siguientes manifestaciones:

- Que los partidos políticos que eventualmente formarán coaliciones en el actual proceso electoral —partidos distintos a MORENA— representan al antiguo régimen; que se agrupan para defender privilegios; que su unión llevó al neoliberalismo y, con ello, al beneficio de minorías, la corrupción, la inseguridad y la violencia. Que dicha alianza electoral busca defender y conservar todo lo anterior a través de las elecciones.
- Quienes mandan en los partidos políticos que eventualmente se coaligarán, quieren quitarles el presupuesto a los pobres y lo que

les importa es que no tengamos una representación mayoritaria en la Cámara de Diputados.

- Como decisión popular, la gente decidirá si quiere más de lo mismo, retrocesos, o seguir adelante.
- Los partidos de la coalición señalada vienen de un régimen antidemocrático e hicieron fraude y, a dos años del actual gobierno, se unen —los conservadores— para detener el proceso de transformación.
- El Presidente de la República enfatiza su pertenencia al partido político MORENA.

En específico la autoridad consideró que el Presidente realizó referencia directa y expresa al proceso electoral actualmente en curso para renovar a la Cámara de Diputados.

**d) Tiempo.** Los hechos denunciados tuvieron verificativo el veintitrés de diciembre, esto es, durante la fase de precampañas de los procesos electorales federal y locales actualmente en curso.

Con base en dichos elementos **concluyó** que los hechos denunciados son posiblemente ilícitos, porque mediante propaganda gubernamental un servidor público de alta responsabilidad realizó manifestaciones y declaraciones que constituyen conductas de naturaleza electoral durante el periodo de precampaña **—aparición del buen derecho—**.

Al respecto señaló que al utilizar 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, se aparta del carácter institucional, informativo, educativo de orientación social que debe tener dicha propaganda.

Luego, la autoridad responsable se hizo cargo de que dichas conductas acontecen dentro de un contexto de posible reiteración y sistematicidad que apuntan hacia una violación grave de los principios constitucionales, lo cual hacía necesaria la intervención de dicha autoridad electoral nacional a fin



de detener los efectos lesivos de este tipo de conductas en el proceso electoral.

En efecto, la Comisión de Quejas consideró que se estaba en presencia de hechos reiterados y sistemáticos que ponen en peligro los principios de equidad, imparcialidad y neutralidad, toda vez que las manifestaciones se expresan en la estrategia de comunicación gubernamental seguida por el Presidente de la República, con contenido electoral que pudiera constituir conductas transgresoras de lo previsto en el artículo 134 constitucional.

Lo anterior lo concluyó con base en distintos procedimientos especiales sancionadores en los que el Presidente de la República ha sido denunciado por realizar manifestaciones que constituyen conductas de índole electoral que podrían ser conculcatorias de lo previsto en el artículo 134 constitucional, en específico:

- UT/SCG/PE/PAN/CG/36/2020 y acumulados— conferencia de prensa conocida como “la mañanera”, de nueve de junio, en la que presentó un documento “Rescatemos a México” atribuible al Bloque Opositor Amplio.
- UT/SCG/PE/PRD/CG/94/PEF/1/2020 y UT/SCG/PE/PAN/CG/98/PEF/5/2020 – eventos en su gira por Baja California llevada a cabo los días veintisiete, veintiocho y veintinueve de noviembre en los que hizo a la alianza formada por el PRI y PAN, a los procesos electorales en curso y lo que estaba en juego.
- UT/SCG/PE/VBJP/CG/99/PEF/6/2020 la conferencia de prensa de treinta de noviembre en el que hizo referencia a la alianza formada por el PRI y PAN en el que hizo referencia que les iba a afectar y a sus fundadores.
- Incumplimiento al acuerdo ACQyD INE-29/2020 con motivo de la conferencia de prensa del siete de diciembre en el que realizó manifestaciones respecto a la alianza del PRI y PAN, que su intención es que no ganen, las razones por las que la oposición no quieren que tengan mayoría en la Cámara de Diputados.

De ahí que concluyó que el Presidente de la República ha sido consistente en hacer declaraciones sobre temas electorales, especialmente lo que tiene que ver con las alianzas y coaliciones partidistas, lo que representan los partidos políticos que las conforman, por lo que concluyó que se estaba en presencia de conductas continuadas que forman parte de un posible esquema o estrategia de comunicación gubernamental, cuya tendencia, a partir de los hechos descritos, es la de perpetuarse en el tiempo y expandir sus efectos entre la ciudadanía, en el contexto de los procesos electorales federal y locales.

Precisó que la libertad de expresión del Presidente de la República no es un derecho que pueda estar por encima de los derechos y principios en juego específicamente respecto a la neutralidad y equidad en la contienda, lo que evidencia la necesidad y urgencia de que cesen este tipo de conductas para preservar los bienes jurídicos en juego **—peligro en la demora—**.

También señaló que no podían ser catalogadas como respuestas o reacciones espontáneas dentro de una conferencia de prensa de preguntas y respuestas, ya que es el Presidente de la República quien elige las preguntas que contesta y las que no, por lo que hizo referencia a una relacionada con la eventual alianza en partidos políticos en la que se incluye a Morena en la que optó por no responderla.

En ese sentido, se consideró que tomando en cuenta lo anterior y a la vinculación que la Sala Superior realizó al Poder Ejecutivo Federal para apegarse a los principios constitucionales, se justificaba adoptar una medida cautelar de tipo inhibitoria, coincidente con lo mandatado por la Sala al resolver el SUP-REP-156/2020 y su acumulado.

Por lo anterior, a fin de garantizar los principios constitucionales de imparcialidad, neutralidad y el de la equidad de la contienda y, ante la evidencia preliminar de una posible continuidad de actos que se vinculan con la materia electoral realizados por el Presidente de la República, en el contexto de los procesos electorales federal y locales actualmente en curso, es que se consideró necesario, justificado y urgente dictar medidas



cautelares con la finalidad de inhibir conductas como la denunciada, por lo que se ordenó se abstuviera de continuar realizando los actos que implican la posible trasgresión a los principios de imparcialidad y neutralidad contenidos en el artículo 134 constitucional.

Con base en lo anterior, consideramos **infundado** el agravio, ya que la medida cautelar fue debidamente motivada y dictada bajo los parámetros que fueron establecidos al resolver el SUP-REP-156/2020 y su acumulado.

En tanto que verificó la existencia del derecho cuya tutela se pretende, determinando que se tratan de principios constitucionales, en específico, la imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda.

Justificó el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva se genere un daño, en tanto que al calificar como una conducta reiterada que el Presidente de la República realice manifestaciones sobre las alianzas de partidos en los procesos electorales y lo que representan los partidos políticos que las conforman, se evidenciaba la necesidad y urgencia de que cesen este tipo de conductas para preservar los bienes jurídicos en juego, esto es, la neutralidad y equidad en la contienda.

Fundó y motivó por qué la conducta, de un análisis preliminar se podía considerar antijurídica, precisando que se trataba de propaganda gubernamental realizada por un servidor público de alta responsabilidad realizó manifestaciones y declaraciones que constituyen conductas de naturaleza electoral durante el periodo de precampaña.

Finalmente, en cuanto a la proporcionalidad de la medida, advirtió que se encontraba en juego el derecho a la información, la libertad de expresión y que fue realizada en una conferencia de prensa; sin embargo, consideró que sus manifestaciones se apartan del carácter institucional, informativo, educativo de orientación social que debe tener dicha propaganda.

De igual modo, que la libertad de expresión del Presidente de la República no es un derecho que pueda estar por encima de los principios de neutralidad y equidad en la contienda, y que es quien elige las preguntas que contesta y las que no.

Por otra parte, el recurrente manifiesta que la medida cautelar está idebidamete motivada, porque la Comisión no se pronunció de forma congruente con lo solicitado por el quejoso, ya que éste solicitó tutela preventiva y la Comisión concedió una tutela inhibitoria.

No le asiste la razón, porque con independencia de su denominación lo solicitado era una medida cautelar, que incluso el denunciante pidió en términos similares a la vinculación realizada en el SUP-REP-156/2020 y su acumulado, esto porque señaló que solicitaba tutela preventiva para que “de inmediato se ordene al titular del Poder Ejecutivo al licenciado Andrés Manuel López Obrador, así como a todo Servidor Público del Gobierno Federal, se abstenga de incluir en su discurso, sus posturas político electorales, estrategias electorales y todo aquello que tenga como fin influir en los comicios electorales de toda índole”, por lo que con independencia de su denominación solicitaba una medida cautelar.

Habida cuenta de que como fue establecido en el marco jurídico la Comisión de Queja y Denuncias puede establecer las medidas cautelares incluso de manera oficiosa —artículo 468, párrafo 4, de la LEGIPE—, por lo que con independencia de la denominación que le atribuya la autoridad administrativa electoral lo relevante es que esta encuentre asidero legal.

Finalmente, el recurrente señala que la medida cautelar no resulta idónea ni proporcional, toda vez que se proscribe de forma general y arbitraria que el Presidente realice manifestaciones relativas a los procesos electorales, cuando existe una infinidad de situaciones válidas que no afectan la imparcialidad; sin embargo, tampoco le asiste la razón, porque la medida cautelar se delimita a los actos que implican la posible trasgresión a los principios de imparcialidad y neutralidad contenidos en el artículo 134 constitucional, con el objeto de resguardar el principio de equidad en el proceso electoral en curso.

Por todo lo anterior, se advierte que la autoridad responsable motivó, justificó y respetó los criterios establecidos por la Sala Superior para el dictado de la medida cautelar, pues como se ha explicado tomó como uno



de los elementos para su dictado el llamado que se efectuó por la Sala al resolver el SUP-REP-156/2020 y su acumulado.

**5.2. Omisión de la Comisión de Quejas de analizar la causal de improcedencia, al tratarse de actos consumados y otorgar una medida cautelar respecto de actos futuros de realización incierta.**

El recurrente manifiesta que la Comisión señaló de manera dogmática que se trataba de conductas reiteradas que forman parte de un posible esquema o estrategia de comunicación gubernamental, pero sin que exista ningún elemento objetivo que le permita llegar al menos de forma preliminar a dicha conclusión, por el contrario señala que se trata de un análisis subjetivo y carente de racionalidad al no existir algún indicio probatorio objetivo sobre la continuación o reiteración de la conducta señalada, por lo que se pronuncia sobre actos futuros que no son eminentes.

En realidad se tratan de actos consumados de modo irreparable y sobre los cuales nos es posible dictar medidas cautelares. Además de que la tutela inhibitoria es sobre actos futuros de realización incierta al no existir, ni justificar con elemento probatorio alguno, la posible continuidad o reiteración de las conductas materia de la denuncia.

Señala que fue incorrecto traer hechos ajenos a los denunciados y que, en su momento, ya fueron calificados de legales por los órganos jurisdiccionales competentes.

En ese sentido, señala que es totalmente falso que existan precedentes en relación con la supuesta vulneración del marco normativo en materia electoral imputable al Presidente, ya que no existe alguna resolución firme que así lo haya determinado, por el contrario en el REP-109/2020 y su acumulado y SRE-PSC-32/2020 se concluyó que los hechos denunciados eran lícitos.

Además de que la medida cautelar resulta injustificada, en tanto que se trataban de actos futuros de realización incierta y sin que exista un riesgo evidente de que los hechos denunciados ocurran o se repitan nuevamente,

ya que la estrategia de comunicación en materia electoral señalada no encuentra sustento fáctico.

En relación con los hechos y pruebas señala que se pasó por alto que el procedimiento tiene una naturaleza dispositiva, de ahí que considera que las medidas no son idóneas, necesarias ni proporcionales porque implica un pronunciamiento sustentado en dogmas y elementos subjetivos de la responsable, carentes de racionalidad, ya que no quedó demostrado que exista un riesgo real e inminente de que los hechos denunciados continúen o, en su caso, se repitan en el futuro.

Señala que el proyecto de resolución presentado por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE proponía negar las medidas cautelares en los términos solicitados.

Dicho agravio procesal resulta **infundado**, ya que la autoridad responsable sí tomó en consideración que las conductas denunciadas se trataban de actos consumados y realizó un análisis para determinar si procedía el dictado de medidas cautelares.

En efecto, la responsable estableció un apartado de valoración integral, sistemática y contextual de conductas, a fin de determinar si era necesaria la intervención de la autoridad electoral nacional a fin de detener efectos lesivos, de ahí que relacionó diversos hechos que han sido de su conocimiento para concluir que se estaba en presencia de hechos reiterados y sistemáticos que justificaban el dictado de la medida cautelar.

Al respecto, la Sala Superior ha confirmado que también se pueden dictar medidas cautelares en su **vertiente de tutela preventiva**, o en este caso denominada **inhibitoria**, 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.

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**<sup>56</sup>

La Sala Superior al resolver el SUP-REP-156/2020 y su acumulado determinó: "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**".

De ahí que en el caso que nos ocupa la autoridad haya realizado el análisis respectivo para determinar si se advertían indicios de que en las actividades que eventualmente pudiera llevar a cabo el Presidente de la República, necesariamente manifieste nuevamente dichas expresiones, a lo cual advirtió que al menos en cuatro ocasiones anteriores el Presidente de la República ha realizado manifestaciones en torno a procesos electorales, las alianzas entre los partidos y lo que representan los partidos que los conforman, de ahí que haya considerado que estaba ante la presencia de una conducta reiterada, de ahí que a partir de esos hechos se pueda advertir un patrón en la actuación del servidor público denunciado que permite catalogarla como una conducta recurrente, 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.

Por ello estimamos que conforme a la información del expediente podía considerarse que la repetición de la conducta es probable o inminente y, por ello, resulta correcto el dictado de medidas cautelares, a fin de evitar que los hechos puedan generar algún impacto real y objetivo pernicioso.

---

<sup>56</sup> Criterio sostenido por la Sala Superior en las sentencias dictadas en los SUP-REP-0016/2017 y SUP-REP-10/2018.

Habida cuenta de que dicha medida cautelar como tutela inhibitoria **no tiene un carácter sancionatorio**, porque se trata de una reiteración del mandato 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, tal como lo realizó la Sala Superior al resolver el SUP-REP-156/2020 y su acumulado.

Por tanto, se considera que no le asiste la razón al recurrente ya que la autoridad dictó la medida con base en los parámetros establecidos por la Sala Superior, en tanto que justificó que no se trataba de un acto futuro de realización incierta, sino motivó y justificó porque se trataba de una conducta reiterada y sistemática que puede seguirse realizando.

Ahora bien, por lo que hace a la alegación de que fue incorrecto traer hechos ajenos a los denunciados y que, en su momento, ya fueron calificados de legales por los órganos jurisdiccionales competentes, se estima que no le asiste la razón, ya que, por una parte, la autoridad responsable sí puede tener como hechos notorios los hechos denunciados en diversos procedimientos sancionadores ya que se encuentran en su índice aun cuando no hayan sido alegados ni demostrados por las partes.

Habida cuenta de que al tratarse de constancias que tiene bajo su resguardo, los hechos genera el conocimiento auténtico de que la información obtenida, ya sea que se trate de autos o resoluciones, coincide fielmente con la agregada físicamente al expediente; máxime que la información objeto de consulta en el referido sistema reúne, precisamente, las características propias de los hechos notorios en general, pues ésta es del conocimiento de las partes intervinientes en el juicio; es posible su



verificación a través de la consulta, para su validez es innecesaria la observación o participación directa de todos los intervinientes<sup>57</sup>.

Sin que lo anterior implique que los hechos formarán parte de la litis, pues únicamente se invocan para advertir si se trata de una conducta reiterada la denunciada para determinar la necesidad del dictado de medidas cautelares, de ahí que con independencia de que hayan sido objeto de análisis en un diverso procedimiento sancionador y la calificación que se haya realizado sobre la licitud o ilicitud de los mismos, lo relevante es si se trata de temáticas coincidentes a las denunciadas para determinar la probabilidad de que la conducta denunciada pueda repetirse.

Es decir, tal como se consideró en el SUP-REP-156/2020 y su acumulado, al momento de resolverlo no había indicios de que se repitiera la conducta, en tanto que la autoridad no realizó el ejercicio para justificar que era probable su repetición; sin embargo, en el caso que se estudia, la responsable se avocó en demostrar que se trata de actos reiterados o que se han realizado por el Presidente de la República de manera recurrente.

Finalmente, por lo que hace a la manifestación de que la Unidad Técnica de lo Contencioso<sup>58</sup> había presentado una propuesta declarando la improcedencia de las medidas a la autoridad competente para analizarlas y definir las<sup>59</sup>, dicha alegación resulta inoperante, ya que la Unidad de lo

<sup>57</sup> Sustenta lo anterior, por el criterio que se sostiene, las jurisprudencias P.J.J. 16/2018 (10a.) y 2a./J. 103/2007, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubros son: "HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE)" y "HECHO NOTORIO. PARA QUE SE INVOQUE COMO TAL LA EJECUTORIA DICTADA CON ANTERIORIDAD POR EL PROPIO ÓRGANO JURISDICCIONAL, NO ES NECESARIO QUE LAS CONSTANCIAS RELATIVAS DEBAN CERTIFICARSE".

<sup>58</sup> 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.

<sup>59</sup> 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

Contencioso solamente somete a consideración de la Comisión de Quejas una propuesta, pero ello no compromete la determinación de dicha Comisión.

Por lo tanto, la autoridad responsable no fue omisa en advertir que las medidas solicitadas eran sobre hechos futuros; sin embargo al considerar que éstos tienen una probabilidad de repetirse, a partir de que las manifestaciones del Presidente de la República han constituido una conducta recurrente y sistematizada, fue que determinó pertinente el dictado de una medida cautelar 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.

Además, de que esa determinación también encontró sustento en el llamado que hizo la Sala Superior al resolver el SUP-REP-156/2020 y su acumulado, en el sentido, de que todas las autoridades deben cumplir con lo previsto en los parámetros constitucionales diseñados en el artículo 134 constitucional.

### **5.3. Indebida valoración de pruebas**

El recurrente argumenta que el denunciante tenía 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 al valorar las pruebas que obran en el expediente.

En concepto de la Sala Superior, dichos planteamientos resultan por una parte **inoperantes** y, por otra, **Infundados**.

---

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.



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 el denunciante, 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 misma, 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 advierta la existencia de los hechos denunciados, 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<sup>60</sup>.

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

---

<sup>60</sup> Criterio similar se asumió al resolver el SUP-REP-183/2016.

**4.4. 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 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.

**Además, señala que dichas manifestaciones no están dirigidas 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 tiene como propósito dar respuesta a las preguntas de los medios informativos que acuden en un claro ejercicio de la libertad 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 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.

Para nosotros 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.facebook.com/lopezobrador.org.mx/videos/169452378200885>, en la que se dio cuenta de la conferencia conocida como "mañaneras del Presidente" del veintitrés de diciembre.

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 que identificó que las expresiones empleadas son posiblemente contrarias al mandato previsto desde la Constitución, dado que abordaban cuestiones relacionadas con alianzas o coaliciones entre fuerzas o partidos políticos.**

De igual forma ubicó que tales hechos se dieron al mismo tiempo en el que se encuentra desarrollándose la fase de precampañas del 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 resguardan el equilibrio en la competencia electoral<sup>61</sup>, 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 el acto denunciado se trata de un acto consumado, lo cierto es que en aras de salvaguardar los principios constitucionales referidos en actos presidenciables, los cuales por su misma naturaleza tienen que seguirse llevando a cabo, es que emitió una medida cautelar en su vertiente de tutela inhibitoria, 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 su libertad de expresión.

Al respecto, es importante tener presente que respecto al tema de 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<sup>62</sup>.

En el orden jurídico nacional, tales derechos se enmarcan en lo dispuesto por los artículos 1º, 6º y 7º 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.

De igual forma, 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

---

<sup>61</sup> SUP-REP-25/2014.

<sup>62</sup> SUP-JDC-885-2017

generar la libre circulación de información, ideas, opiniones y expresiones de toda índole para fomentar la construcción de sistemas democráticos pluralistas y deliberativos<sup>63</sup>.

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<sup>64</sup>.

Por lo expuesto, si bien en principio, todas las formas de expresión cuentan con protección constitucional y convencional, ningún derecho 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 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.

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)<sup>65</sup>, implica que éstos tengan la posibilidad de

<sup>63</sup> Véase el juicio ciudadano con clave de expediente SUP-JDC- 1578/2016.

<sup>64</sup> 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.

<sup>65</sup> 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).



**emitir opiniones en 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 inhibitoria 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.

Para la Sala Superior 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, pues si el titular del derecho subjetivo no tiene determinada calidad, no habría razón alguna para sostenerla.

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<sup>66</sup>, y no solamente en algunas de sus etapas.

---

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).

<sup>66</sup> 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).

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<sup>67</sup>.

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

Por tanto, resulta razonable que se adoptaran las medidas cautelares 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

---

<sup>67</sup> SUP-REP-25/2014



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, dicho agravio se califica de **infundado** en atención a que la medida dictada constituye una resolución provisional en tanto se resuelve el fondo del asunto 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 medidas como las que nos ocupa no se juzga en el fondo sobre la responsabilidad del denunciado<sup>68</sup>, sino que solamente se efectúa un estudio preliminar, en aras de evitar afectaciones mayores al bien jurídico tutelado, como fue referido en apartados anteriores.

#### **4.5. Desacato a lo ordenado por la Sala Superior en el SUP-REP-156/2020 y su acumulado.**

El recurrente alega que con la tutela preventiva inhibitoria se advierte un evidente desacato a lo ordenado en la diversa ejecutoria dictada por la Sala Superior en el SUP-REP-156/2020 y su acumulado, en tanto que las medidas cautelares no pueden ser desplegadas sobre actos futuros de realización incierta como se determinó en dicho precedente.

Ya que el peligro de daño debe ser acreditado sin necesidad de forzar el proceso de prueba, pues tiene que ser manifiesta la gravedad del hecho o estar apoyado en una fuerte probabilidad para que suceda, en ese sentido, la Comisión omitió señalar de manera clara cuáles son aquellas conductas

---

<sup>68</sup> SUP-REP-101/2015.

atribuibles al Presidente de la República susceptibles de transgredir de manera inminente y manifiesta los principios constitucionales, porque no existe precedente alguno que implique la existencia de una infracción imputable al Presidente.

Por lo que somete al Presidente a un estado de indefensión y a una censura previa permanente, pues la medida cautelar decretada expande sus efectos más allá de la materia del caso en concreto, en ese sentido.

Por lo que solicita que se analice si la conducta contumaz de los integrantes de la Comisión desacató el criterio contenido en la referida resolución y, en su caso, se apliquen las medidas de apremio conducentes y se dé vista a la instancia de control interno competente a efecto de determinar las posibles responsabilidades.

Dichos agravios a nuestra consideración también resultan **infundados**, ya que como fue establecido anteriormente, la Comisión de Quejas no incurrió en un desacato o en el vicio del acuerdo que le fue reclamado, por el contrario, con base en lo resuelto en el recurso de revisión señalado y ante una nueva denuncia respecto de temas similares analizó con base en el marco jurídico establecido en dicha sentencia y los parámetros señalados la pertinencia de dictar una medida cautelar.

Efectivamente, la autoridad responsable realizó un análisis exhaustivo para determinar si existía una probabilidad de que los hechos denunciados se repitieran para determinar la necesidad de dictar una medida cautelar y el análisis de la procedencia de dicha medida fue con base en los parámetros establecidos por la Sala Superior, de ahí que no le asista la razón en la necesidad de imponer alguna medida de apremio o dar vista a alguna diversa autoridad.

Aunado a lo anterior, la figura del desacato frente a una determinación judicial no opera respecto de criterios aislados contenidos en resoluciones previas, sino respecto de órdenes directas dictadas por la autoridad judicial dirigidas a las autoridades responsables o de criterios que hayan integrado jurisprudencia y, por tanto, sean de aplicación obligatoria.



En efecto, la aplicación de una medida de apremio sólo encuentra justificación en la resistencia u oposición de los sujetos obligados a cumplir las determinaciones judiciales concretas y directas.

Al respecto, la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación considera que las medidas de apremio están destinadas a hacer efectivo coactivamente el mandato contenido en una resolución del juez o tribunal, que es desobedecida por el destinatario<sup>69</sup>.

En estas condiciones, ante un eventual desacato a sus determinaciones, el tribunal responsable está facultado para hacer valer su autoridad a través de las medidas de apremio previstas.

El uso de las medidas de apremio no es absoluto sino limitado a aquellos casos en los que necesariamente deban utilizarse, hipótesis en la cual se requiere justificar legalmente dicha aplicación, por lo que para ello se requiere, en primer lugar, que se dé la existencia previa del **apercibimiento** respectivo —advertencia—; en segundo término, que conste en forma indubitable que a quien se pretenda imponer la medida correspondiente, conozca a qué se expone en caso de desacato o resistencia a lo que ordena la autoridad judicial; y, en tercer lugar, que la persona a quien se imponga la sanción, sea la que efectivamente se haya opuesto a la diligencia u orden de que se trate y no persona distinta.

De ahí que para que la Comisión de Quejas incurriera en desacato se tiene que observar en relación con una sentencia determinada en la que la autoridad judicial hubiese ordenado directamente a la autoridad responsable realizar un acto concreto dentro de un plazo otorgado y ésta no lo cumple o realiza un acto contrario a lo ordenado, es decir, se advierta una resistencia al cumplimiento ya sea por no realizar una orden directa o por exigir un comportamiento que hubiese sido revocado, o bien, cuando

<sup>69</sup> Véanse las jurisprudencias I.6o.C. J/18 y 1a./J. 20/2001, cuyos rubros son: "MEDIOS DE APREMIO. SU FINALIDAD CONSISTE EN HACER CUMPLIR LAS DETERMINACIONES DE LA AUTORIDAD JUDICIAL" y "MEDIDAS DE APREMIO. EL APERCIBIMIENTO ES UN REQUISITO MÍNIMO QUE DEBE REUNIR EL MANDAMIENTO DE AUTORIDAD PARA QUE SEA LEGAL LA APLICACIÓN DE AQUÉLLAS (LEGISLACIONES DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ESTADOS DE NUEVO LEÓN Y CHIAPAS)".

existe jurisprudencia obligatoria, la responsable dicta un acto contrario al criterio de dicha jurisprudencia.

Sin embargo, en el caso de medidas cautelares que tiene que analizarse caso por caso, no puede existir desacato cuando la Comisión de Quejas dicta una resolución aparentemente alejada de algún criterio aislado de la autoridad judicial, por considerarse similar.

De ahí que no pueda configurarse un desacato a la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-156/2020 y su acumulado con motivo del dictado de una nueva medida cautelar por diversos hechos, habida cuenta que la autoridad responsable sí actuó de conformidad con los criterios de la Sala Superior.

## **9. Conclusión**

Por lo anterior, toda vez que los agravios son infundados e inoperantes, estimamos que lo procedente era **confirmar** la medida cautelar 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:**10/01/2021 12:16:54 p. m.

**Hash:** 3gZYaU3D3DXrHSaOooQLgqsdA3MfWhMcQ9+3li83RC8=

**Magistrado**

**Nombre:**Reyes Rodríguez Mondragón

**Fecha de Firma:**10/01/2021 01:33:08 p. m.

**Hash:** CaVsV6t7AnwzFR2P9CmwhL2s1AcswmF/H7cnuhnIzNA=