



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS  
OFICINA DE ACTUARÍA

## CÉDULA DE NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS

**RECURSOS DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTES: SUP-REP-20/2022 Y  
ACUMULADOS**

**RECURRENTES: PRESIDENTE DE  
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
Y OTROS**

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

En la Ciudad de México, quince de febrero de dos mil veintidós. -----

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 catorce de febrero del año actual**, dictada en el expediente al rubro indicado por la **Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, siendo las trece horas 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. **DOY FE.** -----

ACTUARIO

ISRAEL ESQUIVEL CALZADA



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR  
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS  
OFICINA DE ACTUARIOS





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSOS DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTES:** SUP-REP-20/2022 Y  
ACUMULADOS

**RECURRENTES:** PRESIDENTE DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y OTROS<sup>1</sup>

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** COMISIÓN DE  
QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO  
NACIONAL ELECTORAL<sup>2</sup>

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE ALFREDO  
FUENTES BARRERA

**SECRETARIADO:** ANA JACQUELINE LÓPEZ  
BROCKMANN Y CARLOS HERNÁNDEZ  
TOLEDO

**COLABORÓ:** YURITZY DURÁN ALCÁNTARA  
Y ARANTZA ROBLES GÓMEZ

*Ciudad de México, a catorce de febrero de dos mil veintidós*

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **confirma** el ACQyD-INE-13/2022 de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, por el que declaró **procedente** el dictado de medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva.

Lo anterior, porque, por un lado, la autoridad responsable valoró correctamente, conforme a elementos objetivos y razonables, la posibilidad de que la conducta ilícita denunciada se repitiera, buscando evitar lesionar el derecho de la ciudadanía a emitir su sufragio de manera libre ante la inminente publicación de la convocatoria respectiva; por el otro, los planteamientos de la parte recurrente son insuficientes para desvirtuar sus consideraciones.

## **I. ASPECTOS GENERALES**

El presente asunto tiene su origen en la denuncia que presentó el Partido de la Revolución Democrática<sup>3</sup> en contra del presidente de la república por la

<sup>1</sup> En conjunto, parte recurrente.

<sup>2</sup> En lo sucesivo, autoridad responsable, Comisión responsable o Comisión de Quejas y Denuncias.

<sup>3</sup> En lo subsecuente, PRD.

## **SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS**

indebida utilización de recursos públicos y la ilegal promoción del proceso de revocación de mandato, en la conferencia matutina de dos de febrero de dos mil veintidós.

En este sentido, bajo la figura de **tutela preventiva** solicitó que se le conminara a apegarse a las disposiciones legales y constitucionales en la materia y, en ese sentido, dejara de promocionar el ejercicio de revocación **bajo cualquier modalidad**. Asimismo, solicitó que se retirara el video de la conferencia matutina de la página oficial del citado servidor público.

El ocho de febrero, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE declaró la procedencia de la medida cautelar solicitada en su vertiente de tutela preventiva al estimar, desde una perspectiva preliminar, que los hechos denunciados podían configurar la promoción indebida del proceso de revocación de mandato y que existía el peligro de que esa conducta probablemente ilícita continuara o se repitiera.

Esa determinación la tomó considerando la existencia de expresiones previas que realizó en las conferencias de tres y cinco de noviembre.

### **II. ANTECEDENTES**

**1. Denuncia.** El cuatro de febrero del año en curso, el PRD denunció al presidente de la república, por la indebida utilización de recursos públicos y la ilegal promoción del proceso de revocación de mandato.

En su concepto, en la conferencia matutina del dos de febrero de dos mil veintidós, el servidor público en cita realizó manifestaciones acerca de dicho proceso, en contravención de lo dispuesto en los artículos 35, fracción IX, numeral 7; 69 y 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>4</sup> la Ley Federal de Revocación de Mandato,<sup>5</sup> así como en lo

---

<sup>4</sup> En adelante, Constitución general.

<sup>5</sup> En adelante, LFRM.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS

establecido en el artículo 37 de los Lineamientos para la Organización de la Revocación de Mandato.<sup>6</sup>

En ese sentido, bajo la figura de tutela preventiva, solicitó que se conminara al presidente de la república, para que se apegara a las limitaciones constitucionales a las que está sujeto y dejara de promocionar el ejercicio de revocación de mandato en cualquiera de sus presentaciones públicas.

De igual forma, solicitó el retiro del video de dicha conferencia matutina alojado en el sitio de internet <https://www.facebook.com/lopezobrador.org.mx/videos/258266033155366>

### **2. Registro, diligencias preliminares, reserva de admisión, de emplazamiento y de propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares.**

El cinco de febrero siguiente, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia y la registró con el número de expediente UT/SCG/PE/PRD/CG/25/2022.

**3. Propuesta de medida cautelar y acuerdo impugnado.** El ocho de febrero, se admitió y acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias. Asimismo, dicha autoridad electoral emitió el acuerdo impugnado, por el que consideró procedente la medida solicitada por el PRD, bajo la figura de tutela preventiva.

### **4. Recursos de revisión del procedimiento especial sancionador.**

Inconforme con lo anterior, el diez y once de febrero, el titular del ejecutivo y el Coordinador General de Comunicación Social, el Vocero del Gobierno de la República, el Director del Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales y MORENA interpusieron los presentes recursos de revisión.

## III. TRÁMITE

<sup>6</sup> En lo subsecuente, Lineamientos.

## **SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS**

**1. Turno.** Integrados los expedientes **SUP-REP-20/2022, SUP-REP-21/2022, SUP-REP-26/2022 y SUP-REP-27/2022**, se turnaron a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.<sup>7</sup>

**2. Radicación, admisión y cierre de Instrucción.** En su oportunidad, el citado magistrado acordó radicar los expedientes, así como admitir los recursos y cerrar la instrucción.

### **IV. COMPETENCIA**

La Sala Superior es competente para conocer y resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, porque se tratan de medios de impugnación interpuestos para controvertir un acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias, medio de impugnación de competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional.<sup>8</sup>

### **V. ACUMULACIÓN**

Del análisis de los escritos de demanda se advierte que existe identidad en la autoridad responsable (Comisión de Quejas y Denuncias) y en el acto impugnado (acuerdo ACQyD-INE-13/2022). Por tanto, al haber conexidad en la causa y para evitar resoluciones contradictorias, se acumulan los expedientes SUP-REP-21/2022, SUP-REP-26/2022 y SUP-REP-27/2022 al diverso SUP-REP-20/2022, por ser éste el primero que se recibió en la Sala Superior.

En consecuencia, debe glosarse copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia al expediente acumulado.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> En adelante, Ley de Medios.

<sup>8</sup> Ello con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y X, de la Constitución; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica, así como 3º, párrafo 2, inciso f); 4º, párrafo 1, y 109 de la Ley de Medios.

<sup>9</sup> Artículos 180 XI, de la Ley Orgánica; 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS

### VI. IMPROCEDENCIA SUP-REP-27/2022 [MORENA]

En concepto de la Sala Superior, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 10 párrafo 1 inciso b) de la Ley de Medios, toda vez que el recurrente MORENA carece de interés jurídico y legítimo para controvertir la resolución impugnada.

Lo anterior, pues combate la orden al servidor público aludido de abstenerse de *"bajo cualquier modalidad o formato, de realizar manifestaciones, emitir comentarios, opiniones, o señalamientos sobre la figura de Revocación de Mandato, hasta concluida la jornada el próximo diez de abril de dos mil veintidós, cuidando que su actuar se encuentre ajustado a los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad."* Sin que exista alguna vinculación entre lo ordenado por la Comisión de Quejas y Denuncias con el partido recurrente.

En consecuencia, Morena carece de interés jurídico o legítimo para impugnar el acuerdo controvertido, ya que no se advierte afectación directa a alguno de sus derechos o de sus militantes.

Además, al ser una cuestión que sólo incide en la esfera jurídica del servidor público aludido y, en su caso, en la del Coordinador de Comunicación Social y Vicería y director del CEPROPIE, tampoco puede estimarse que Morena esté ejerciendo una acción tuitiva encaminada a la protección del interés público.

Por lo anterior, el recurso es improcedente y, por ello, debe desecharse.<sup>10</sup>

### VII. PRESUPUESTOS PROCESALES

Los recursos de revisión cumplen con los requisitos de procedencia establecidos en los artículos 7°, párrafo 1; 9°, párrafo 1; 13; 45; 109 y 110 de la Ley de Medios, tal y como se evidencia a continuación:

<sup>10</sup> Similar criterio se adoptó en el SUP-REP-156/2020 y SUP-REP-157/2020 acumulados.

## **SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS**

**1. Forma.** Las demandas se presentaron por escrito ante la oficialía de partes de esa Sala Superior y ante la responsable, en la cual se hizo constar el nombre y firma autógrafa del recurrente o, en su caso, de sus representantes (SUP-REP-20/2022<sup>11</sup>), la identificación del acto impugnado, los hechos en que sustentan su impugnación, los agravios que consideran les causan el acto reclamado y los preceptos que estiman violados.

**2. Oportunidad.** Los recursos de revisión se interpusieron en el plazo de cuarenta y ocho horas,<sup>12</sup> toda vez que el acuerdo impugnado fue notificado el nueve de febrero de dos mil veintidós a las diez horas con cuarenta y cinco minutos y los recursos se interpusieron el diez de febrero siguiente a las veintidós horas con veinticinco minutos y once del mismo mes a las nueve horas con quince minutos.

**3. Legitimación y personería.** En la especie, los recursos de revisión satisfacen ambos requisitos. En el SUP-REP-20/2022, promueve la Consejería Jurídica en representación del titular del ejecutivo, la cual, cuenta con la calidad de representante del recurrente, al habersele reconocido así en el procedimiento sancionador correspondiente.<sup>13</sup> En el SUP-REP-21/2022, comparece el coordinador de Comunicación Social por su propio derecho. En el SUP-REP-26/2022, el Director del Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales por propio derecho.

**4. Interés jurídico.** Se surte en la especie, en tanto que los recurrentes en el SUP-REP-20/2022 y SUP-REP-21/2022 aducen que la sentencia impugnada les causa un perjuicio, en tanto el presidente de la república fue el sujeto denunciado y el coordinador de Comunicación social y Director del Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales fueron vinculados en el acuerdo de la Comisión de Quejas del INE.

<sup>11</sup> Comparece el presidente de la república, por conducto de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

<sup>12</sup> Establecido en la Jurisprudencia 5/2015, de rubro MEDIDAS CAUTELARES: LOS ACTOS RELATIVOS A SU NEGATIVA O RESERVA SON IMPUGNABLES MEDIANTE RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, DENTRO DEL PLAZO DE CUARENTA Y OCHO HORAS

<sup>13</sup> Afirmación que reconoce en el informe circunstancias que remitió ante esta Sala Superior el siete de junio [Esperar].



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS

5. **Definitividad.** Se satisface este requisito toda vez que no existe otro medio de impugnación que deba ser agotado previamente.

### VIII. DENUNCIA ANTE EL INE Y ACTO CONTROVERTIDO

El PRD denunció diversas expresiones que atribuyó al Presidente de la República con motivo de la conferencia matutina de dos de febrero, mismas que se reproducen a continuación:

Conferencia matutina del Titular del Ejecutivo Federal Miércoles dos de febrero de dos mil veintidós  
<https://www.facebook.com/lopezobrador.org.mx/videos/258266033155366>



...  
**(1:07:33) INTERLOCUTOR:** Muchas gracias, presidente.

*Nada más para finalizar, derivado de la reunión que sostuvo el día de ayer el secretario de Gobernación, Adán Augusto López Hernández, y la titular de seguridad, Rosa Icela Rodríguez, con las autoridades del Instituto Nacional Electoral y también con la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, saber, presidente, si pudo conversar de este tema en la reunión de seguridad de hoy, saber cuáles van a ser los pormenores en temas de seguridad.*

*Si me lo permite, preguntarle a la secretaria cuántos elementos se van a poner a disposición en todo el país para que los comicios electorales se lleven en paz.*

*Y aprovechando que todavía no estamos en veda electoral, presidente, conocer cuál va a ser el mensaje, cuál sería el mensaje que usted le enviaría a*

## SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS

*toda la ciudadanía ante los venideros comicios electorales. Gracias, presidente.*

**PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR:** *Pues lo va a explicar Rosa Icela, pero antes yo quiero transmitir algo a toda la gente.*

*Hicieron tan complicada la pregunta de la consulta que, primero, no se conoce, la gente no sabe si va a ser sí o no. Entonces, sí pedirles a todos que busquen un buen traductor, porque esto tiene que ver con los expertos, para que no se vayan a equivocar al momento de ir a votar y que ayuden, porque es muy sencillo, debería ser sí o no, pero hasta ahora no creo que sepan.*

*¿Ustedes saben si, por ejemplo, la gente desea que yo me quede es sí o es no? ¿Lo saben eso ustedes?*

*No, todavía no.*

*Entonces, sí es importante, porque ayer resolvió la Corte no cambiar la pregunta. Pero, de todas maneras, no estaba clara o no está clara, o no se sabe....*

*Y además de lo que resolvió la Corte, ahora informaron que el Tribunal Electoral —no sé si sea cierto— va a buscar cambiar la pregunta.*

*Entonces, como ya no vamos a poder hablar de esto, yo ya no voy a poder hablar de este tema, pues que corran la voz, que el que vaya sabiendo, si no quieren que yo continúe cómo tiene que marcar, si quieren que yo continúe cómo tienen que marcar.*

*Porque antes, hasta los mapaches electorales. Venía el partido, que no voy a mencionar, en la boleta, '¿verdad que a este no lo quieres?, no, pues táchalo', y resulta que el tache era en favor. Aunque parezca increíble lo que les estoy diciendo, pasaba por la falta de tradición democrática. Es que antes nadie votaba.*

*¿Quiénes eran los que votaban? Los de las casillas, abrían la casilla... Eso para los jóvenes, por eso estaría extraordinario un libro sobre los fraudes electorales, porque muchos de los problemas en México se originaron por la falta de democracia. Entonces, ponían las mesas... Esto viene desde la época de Porfirio Díaz.*

*¿Quiénes votaban hasta hace relativamente poco?*

*Algunas personas en la mañana, unas monjitas, y a las 12:00 ya no había nada, estaban hasta durmiendo en las casillas, y a la 1:00, 2:00 de la tarde decían: 'Bueno, vamos a empezar ya a trabajar', agarraban las boletas y tache, tache, tache, el paquete.'*

*¿Y cuánto le dejamos a estos?' 'Pues a este déjale dos, a este déjale el tres por ciento'. Hubo una vez que un presidente, hace relativamente poco, creo que sacó el 90 por ciento de los votos, 90 por ciento, increíble. Y hubo también una elección en donde no hubo oposición, ya estaba el PAN, que se fundó en el 39, pero no hubo candidato del PAN.*

*Entonces toda esa historia.*

*Ahora es distinto, ahora qué bueno ¿no?, candidatos y partidos, y hay niveles de participación del 60 por ciento, el 65, 70 por ciento de los empadronados. Entonces sí hace falta todavía información.*



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS

*¿No sabes cuál es la pregunta? ¿No la tienes ahí? A ver. Vamos a aprovechar.*

*Periodo ordinario constitucional del mandato 2018-2024'. Eso no viene ¿no?*

**JESÚS RAMÍREZ CUEVAS, COORDINADOR GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y VOCERO DE PRESIDENCIA:** *No, nada más viene la parte de la pregunta.*

**PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR:** *¿Estás de acuerdo en que Andrés Manuel López Obrador, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?*

*Que se le revoque el mandato por pérdida de la confianza, o sea, los que no quieren tienen que tachar ahí, si no cambian la pregunta; que siga en la Presidencia es los que quieren que yo termine el periodo. Pero esto hay que difundirlo para que los que quieren que se revoque el mandato no se vayan a equivocar.*

*Es información para toda la gente porque... Ojalá y los organismos electorales hagan campaña, pero van a querer que pase de noche.*

*Los medios de información, los partidos opositores, lo más probable es que llamen a que no vote la gente o que no participe.*

*Entonces, sí, los que quieren ayudar a este ejercicio democrático, que va a quedar establecido porque ya está en la Constitución, no solo es el caso nuestro, sino para el próximo sexenio que va a ser lo mismo a mitad del sexenio: si el presidente o presidenta está bien, adelante; está mal, cambio. Es democracia participativa.*

*Todo esto obliga a que el que llegue al cargo cumpla y no se sienta absoluto, 'ya votaron por seis años y me aguantan, es legal, aunque yo tenga 15 por ciento de aceptación, 20 por ciento'.*

*No, que exista este mecanismo para que el pueblo pueda ejercer su derecho democrático.*

*Y lo otro es cómo ayudar.*

Derivado de lo anterior, el partido político denunciante solicitó el dictado de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, a fin de que se conminara al ejecutivo federal a apegarse a las limitaciones constitucionales a que está sujeto, con el objetivo de que dejara de promocionar el ejercicio de revocación de mandato, en cualquiera de sus presentaciones públicas.

### IX. CONSIDERACIONES DE LA RESPONSABLE

En el acuerdo impugnado, la autoridad responsable determinó que era procedente el dictado de medidas cautelares bajo la figura de tutela preventiva,

## SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS

porque advirtió que el presidente de la república durante la conferencia matutina del dos de febrero de dos mil veintidós realizó expresiones relacionadas con el proceso de revocación de mandato que tendrá verificativo el diez de abril próximo.

Para llegar a esa conclusión, en primer lugar, estableció como parte de la fundamentación de su resolución: 1) la naturaleza de las conferencias de prensa matutinas, sus fines y alcances; 2) las obligaciones constitucionales y legales a cargo de las personas servidoras públicas (en relación con el principio imparcialidad en la aplicación de recursos públicos); y, 3) las disposiciones generales relacionadas con el proceso de revocación de mandato y su difusión.

En segundo término, analizó la conducta denunciada y, de ésta advirtió que durante la conferencia matutina el presidente de la república:

- Realizó expresiones, consideraciones y posicionamientos relacionados con la revocación de mandato.
- Indicó que la pregunta a formularse para el ejercicio de revocación de mandato **está redactada de forma complicada** y que puede generar error en la ciudadanía al momento de ir a votar, refiriendo que como ya no va a poder opinar al respecto, se corrieran la voz para aclarar la forma en que deben emitir su voto conforme a las opciones.
- **Leyó la pregunta a formularse y refirió:** *Que se le revoque el mandato por pérdida de la confianza, o sea, los que no quieren tienen que tachar ahí, si no cambian la pregunta; que siga en la Presidencia es los que quieren que yo termine el periodo. Pero esto hay que difundirlo para que los que quieren que se revoque el mandato no se vayan a equivocar.*
- Opinó que lo más probable es que los medios de información y partidos opositores llamen a que no participe la ciudadanía en este ejercicio.
- Concluyó que este mecanismo de participación ciudadana obliga a que los próximos funcionarios públicos no sientan asegurada su



## SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS

permanencia en el cargo, aunque no tengan la aprobación del electorado y que el pueblo ejerza su derecho democrático.

A partir de lo anterior, razonó que era procedente el dictado de medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, por lo siguiente.

Primero, precisó de manera específica las disposiciones y criterios aplicables. De esta manera, señaló que, en materia de revocación de mandato, la normativa constitucional y legal establece obligaciones y prohibiciones a cargo de las personas servidoras públicas, así como el **deber reforzado** de conducirse con estricto apego a los principios que conforman dicha figura.

En concreto, el artículo 35, fracción IX, de la Constitución general, en su numeral 7 señala que los servidores públicos deben de abstenerse de utilizar recursos públicos con fines de **promoción y propaganda** relacionados con los procesos de revocación de mandato (cuestión que recoge los artículos 33 de la LFRM y 37 de los Lineamientos).

Para la responsable, esa disposición está intrínsecamente relacionada con el deber de los servidores de aplicar con imparcialidad los recursos públicos, prevista, a su vez, en el artículo 134, párrafo 7, de la Constitución general.

Asimismo, puntualizó que en el SUP-RAP-437/2021 la Sala Superior se pronunció en el sentido de que no existe normativa que faculte al titular del ejecutivo federal a opinar o promover el proceso de revocación de mandato.

A raíz de lo anterior, en un segundo momento, advirtió **preliminarmente** que los hechos denunciados podían ser contrarios a la prohibición constitucional y legal consistente en que los servidores públicos promuevan el proceso de revocación de mandato, porque en un evento oficial (conferencia de prensa matutina) que naturalmente implica el uso de recursos públicos, se posicionó (incumpliendo posiblemente con su deber de imparcialidad y neutralidad), respecto a la pregunta a formularse a la ciudadanía, y la forma en que las personas debían emitir su voto en caso de que quieran removerlo de su encargo, porque:

## **SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS**

- Realizó manifestaciones relacionadas con la redacción de preguntas.
- Refirió que era necesario que se corriera la voz de cómo debía marcarse la boleta.
- Conminó a los organismos electorales para que cumplieran con las campañas de difusión.

Posteriormente, de manera exhaustiva hizo referencia a las circunstancias de: 1) tipo y sentido de las expresiones; 2) calidad y tipo de servidor público; 3) tiempo; y, 4) medio.

En relación con el “Tipo y sentido de las expresiones”, puntualizó que las manifestaciones controvertidas abordaban temas vinculados con la revocación de mandato: 1) la crítica a la sentencia de la Suprema Corte y la confusión que propiciaba; 2) la redacción sobre la pregunta (aún sin que se le hubiere preguntado por los periodistas); y, 3) la incitación a que la ciudadanía buscara maneras de aclarar la pregunta.

Por lo que refiere a la “Calidad y tipo de servidor público”, estableció que el sujeto denunciado era el presidente de la república: servidor público con responsabilidades del más alto nivel y con un protagonismo relevante, por lo que debe procurar un especial cuidado y un deber reforzado de neutralidad.

En cuanto al “Tiempo”, señaló que los hechos denunciados acontecieron cuando ya se tenía certeza de que se había cumplido con el umbral de firmas exigidas y que, en ese sentido, se publicaría la convocatoria.

Al referirse al “Medio”, la autoridad responsable advirtió que la conducta denunciada se realizó en el espacio público y oficial de comunicación que ordinariamente utiliza la presidencia de la república, conocido como “mañaneras”.

Así, concluyó que era procedente el dictado de medidas cautelares, bajo la vertiente de tutela preventiva, a fin de que el presidente de la república, *“se abstenga bajo cualquier modalidad o formato, de realizar manifestaciones, emitir comentarios, opiniones, o señalamientos sobre la figura de Revocación*



## SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS

*de Mandato, hasta concluida la jornada el próximo diez de abril de dos mil veintidós, cuidando que su actuar se encuentre ajustado a los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad.”*

Lo anterior, a fin de evitar que este tipo de conductas se repitan o continúen en el futuro, de cara a la jornada de votación de la revocación de mandato.

Para justificar la probabilidad de que la conducta ilícita se repitiera, señaló que ya había conocido previamente de casos similares en los que el titular del poder ejecutivo federal se colocaba en situaciones de posible ilicitud relacionadas con expresiones, opiniones o llamados realizados en espacios públicos que atañen a procesos de participación ciudadana. Concretamente, en la resolución ACQyD-INE-161/2021 (la cual fue confirmada en el SUP-REP-473/2021 y su acumulado SUP-REP-474/2021).

En efecto, destacó que en anteriores ocasiones ha invitado a la ciudadanía a participar en el proceso de revocación de mandato, lo que significa que, de manera relativamente seguida y continuada, dicho servidor público ha difundido mensajes que están prohibidos durante el desarrollo del proceso de revocación de mandato.

En concepto de la autoridad responsable, ese hecho permitía sentar una base cierta y objetiva para considerar la inminente continuación o repetición de este tipo de actos en días posteriores a la emisión de la resolución que se controvierte.

Por último, vinculó a la **Consejería Jurídica**; a la **Coordinación de Comunicación Social y Vocería**; al Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales,<sup>14</sup> y a cualquier otra persona servidora pública que participe dentro de cualquier formato informativo oficial, se abstengan de presentar, difundir, publicar y poner a disposición de la señal satelital, según correspondan sus funciones, cualquier promoción a la revocación de mandato, así como de aquellas que vulneren los principios constitucionales de

<sup>14</sup> En adelante, CEPROPIE

## **SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS**

imparcialidad y neutralidad, en cualquier espacio o medio de comunicación. Además, ordenó el retiro del material denunciado.

### **X. PLANTEAMIENTO DEL CASO**

#### **1. Problema jurídico**

La litis en el presente medio de impugnación consiste en determinar si la medida cautelar emitida por la Comisión de Quejas y Denuncias, bajo la figura de la tutela preventiva, resulta apegada a derecho, en específico, si se encuentra debidamente fundada y motivada conforme a las circunstancias del caso, la normativa a observar en el citado proceso de revocación de mandato y la calidad de especial relevancia y deber de cuidado del servidor público denunciado.

#### **2. Conceptos de agravio**

Esta Sala Superior advierte que existe coincidencia en los agravios planteados por la parte recurrente e inclusive en sus demandas, esto es existe una reiteración de distintos motivos de disenso; por lo que, para evitar reiteraciones innecesarias y con la finalidad de contestar cada uno de ellos, los mismos serán agrupados conforme a las siguientes temáticas:

**A.** Incompetencia de la Comisión de Quejas y Denuncias para emitir medidas cautelares de carácter inhibitorio [REP-26].

**B.** Improcedencia de la vía [REP-26].

**C.** La responsable omitió analizar las causas de notoria improcedencia al tratarse de actos, por una parte, consumados y, por la otra, futuros de realización incierta [REP-20, REP-21, REP-26].

**D.** Los efectos del acuerdo emitido por la Comisión responsable constituyen, por sí mismos, un mecanismo de censura previa prohibido por la Constitución general [REP-20 REP-21, REP-26].



## SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS

E. Indebida fundamentación y motivación porque los hechos denunciados con anterioridad ya fueron calificados como lícitos por la Sala Especializada [REP-20 y REP-21].

F. Exceso en la imposición de la medida cautelar [REP-26].

G. Derecho de participación política y la obligación que tiene el titular del ejecutivo federal de promover todos los derechos, incluidos los de carácter político-electoral de la ciudadanía, como mecanismo de defensa de la democracia [REP-20].

H. Indebida aplicación de normas, principios y criterios relacionados a los procesos electorales, cuando se está en presencia de un proceso de revocación de mandato [REP-20 y REP-21].

I. Indebida fundamentación y motivación, porque no se acredita el peligro en la demora [REP-20, REP-21 y REP-26].

J. Indebida ponderación del principio de imparcialidad sobre los principios de libertad de expresión, de prensa, legalidad y certeza [REP-21, REP-26].

K. Violación al diseño institucional que regula el orden jerárquico al interior de la administración pública federal [REP-21, REP-26].

### 2. Tesis de la decisión

Se confirma el acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias, porque fundó y motivó de forma adecuada el acto que se impugna y evidenció, con bases objetivas y razonables, la inminencia de la repetición de conductas posiblemente infractoras de la normatividad electoral en sede cautelar; ello a partir de acontecimiento previos en los que se identificó la posible ilicitud de conductas similares.

## **SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS**

En efecto, en el caso que se analiza, y a partir de sentencias emitidas por esta Sala Superior,<sup>15</sup> se advierte que el titular del ejecutivo federal ha utilizado las conferencias mañaneras u otros modelos de comunicación, para promocionar, manifestarse o posicionarse, de manera reiterada, en el procedimiento de revocación de mandato.

De ahí que, como lo estimó la responsable, puede desprenderse una expectativa razonable de que el citado servidor público pudiera incurrir de nueva cuenta en tales conductas. **Esto es, su decisión estuvo válidamente fundamentada en un razonamiento predictivo para inferir la comisión de conductas similares en el futuro.**

### **3. Marco Jurídico**

#### **3.1. Naturaleza de las medidas cautelares y los alcances de la tutela preventiva**

El sistema electoral en nuestro país ha diseñado diversas herramientas de carácter procesal, tendientes a garantizar los principios y derechos que dotan de contenido el actuar institucional y personal de los actores políticos, servidores públicos y de la ciudadanía.

Para efectos de la ejecución de la herramienta cautelar, el análisis correspondiente del caso debe ajustarse a dos criterios esenciales:

- a) La apariencia del buen derecho (*fumus boni iuris*).
- b) El temor fundado de que, ante la demora de la resolución final, se presente el menoscabo del derecho materia de la decisión final (*periculum in mora*).

El primero (apariencia del buen derecho), apunta a una credibilidad objetiva y sería sobre la existencia del derecho que se pide proteger. El segundo (peligro en la demora) implica la posibilidad de que los derechos del solicitante de la

---

<sup>15</sup> Concretamente, las emitidas en el SUP-REP-473/2021 (en el que se confirmó la improcedencia de medidas cautelares en relación con dos conferencias de prensa) y SUP-REP-498/2021 (en el que se confirmó la necesidad de dictar medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva).



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS

medida se lesionen o frustren como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo.

La combinación de los elementos referidos posibilita que se dicten medidas cautelares por la autoridad facultada para ello, entendiendo que esto implica una reflexión preliminar que no agote los elementos que conforman el expediente, ni genere un estatus jurídico permanente respecto de la existencia del derecho y la calificación lesiva de la conducta.

Así, el estudio realizado del dictado de medidas cautelares atiende a una percepción medianamente inmediata, que no pasa por el tamiz de un análisis exhaustivo de los elementos que constituyen el expediente y que por tanto no puede entenderse como una conclusión permanente.

Por otra parte, la Sala Superior ha establecido que la **tutela preventiva** se concibe como una protección en contra del 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.<sup>16</sup>

Es decir, consiste no solo en abstenerse de realizar una conducta o comportamiento que cause daño, **sino en adoptar las medidas de precaución necesarias para que no se genere**. Estos mecanismos no tienen el carácter sancionatorio, porque buscan prevenir una actividad que a la postre puede resultar ilícita, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida.<sup>17</sup>

Así, 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

<sup>16</sup> Jurisprudencia 14/2015, de rubro: MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.

<sup>17</sup> SUP-REP-114/2019.

## **SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS**

verdadera protección que no solo obligue a cesar las actividades que causan el daño, sino a adoptar las medidas necesarias para evitar el comportamiento lesivo.<sup>18</sup>

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>19</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.

A la par de lo anterior, esta Sala Superior<sup>20</sup> estableció que, en el caso de la tutela preventiva, dada su naturaleza como instrumento de valuación preliminar y cuya finalidad es la de **evitar o hacer cesar los daños o ilícitos de un acto determinado**, la autoridad debe enfrentar un razonamiento predictivo sustentado en evidencias que permitan inferir, con cierto grado de "plausibilidad"<sup>21</sup>, que los actos sobre los que se dictan **cometerán o continuarán**.

En otras palabras, el juicio de plausibilidad debe sustentarse en **indicios razonables, evidencias o una situación fáctica existente**, que permitan

---

<sup>18</sup> La tutela preventiva pretende reducir el riesgo de la comisión de un daño, mientras que la tutela inhibitoria previene la reiteración de un ilícito (Véase SUP-REP-20/2021).

<sup>19</sup> SUP-REP-251/2018.

<sup>20</sup> Concretamente en el SUP-REP-62/2021.

<sup>21</sup> Al analizar el primero de los requisitos exigidos en general para el dictado de una medida cautelar ("aparición de buen derecho" "verosimilitud del derecho"), la doctrina tiende a aproximar este concepto con la "aparición", en el que la verosimilitud se relaciona con la aparición de que un relato sobre la realidad sea verdadero; lo que nada dice acerca de si existen elementos de convicción que permitan justificar en concreto la existencia del hecho respecto del que se pretende dictar las medidas cautelares. En cambio, el juicio de plausibilidad sí exige una constatación empírica o probatoria para otorgar la tutela preventiva.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS

presumir (verdad relativa) que un hecho podrá realizarse por primera vez, repetirse o continuarse en caso de prolongarse en el tiempo.

Así, el razonamiento probatorio en el caso de las medidas cautelares en su modalidad de tutela preventiva exige que la autoridad valore y tome en cuenta las circunstancias y características particulares del caso y, a partir de un juicio de plausibilidad respecto de una conducta aparentemente antijurídica y lesiva, pueda inferir que la conducta que por sí misma o sus condiciones de ejecución comprometen, desde una perspectiva preliminar, los principios electorales tutelados.

Lo anterior no implica pensar que deben probarse hechos futuros (cuestión imposible en la práctica probatoria), sino que, por el contrario, deberán valorarse hechos pasados que indiquen o permitan presumir con determinada plausibilidad (o indiciariamente) que pueden ocurrir de forma inminente.<sup>22</sup>

En el caso de las medidas cautelares (entre ellas, la tutela preventiva) el juicio de plausibilidad relativa precisado, en principio, exige ir más allá de la simple apariencia de la comisión de un ilícito y demanda la presencia de **elementos de convicción concretos que respalden la hipótesis fáctica** sostenida por quien reclama la tutela cautelar preventiva.

Con base en ese juicio, ha sido criterio de esta Sala Superior,<sup>23</sup> que el estándar probatorio de las medidas cautelares es en realidad un "estándar de apreciación" o "estándar de prueba atenuado", el cual no requiere que el hecho esté plenamente probado, pero que **sí existan indicios razonables sobre los hechos infractores que se alegan** (contrario al estándar de convicción requerido para el dictado de una resolución de fondo) y su inminente acontecimiento.

<sup>22</sup> REVIRIEGO, JOSÉ ANONIO, "La tutela preventiva y la acción preventiva en el derecho argentino", Ponencia presentada al XXIII Congreso Nacional de Derecho procesal, organizado por la Asociación Argentina de Derecho Procesal (AADP), Mendoza, Argentina, 2005, p. 146.

<sup>23</sup> Véase SUP-REP-62/2021.

## SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS

Así, en principio, este estándar está condicionado al conjunto de pruebas que pudieren haberse obtenido de manera preliminar para resolver la cuestión, considerando la premura que se requiere en su dictado, con independencia de que las pruebas que sirvieron de base para la medida cautelar se enriquezcan con los elementos adicionales que se tengan al momento de dictar una resolución de fondo.

Lo anterior se afirma en ese sentido, porque en esta fase del procedimiento, la determinación de los hechos (valorados) exige determinar si estos resultan **suficiente** para dictar las medidas cautelares en su modalidad de tutela preventiva, con la finalidad de anticipar un daño.<sup>24</sup>

Se trata de un razonamiento predictivo que permite tener un enunciado fáctico (hecho) por verdadero "provisionalmente" a partir de evidencias concatenadas y la observación de que cierta irregularidad continuará o se cometerá inminentemente (**predicción**).

En ese sentido, siempre que existan elementos o cuestiones de hecho (evidencias) de los que se derive la **real posibilidad** de que se genere una lesión de derecho o violación del ordenamiento jurídico, deben **anticiparse o removerse**<sup>25</sup> las causas de un acto lesivo de inminente realización.<sup>26</sup>

Si existe un peligro, amenaza o **potencialidad inminente de perjuicio**, las autoridades deben actuar preventivamente ante cualquiera de las situaciones fácticas siguientes:<sup>27</sup>

- i. Por la comisión de un hecho nuevo que puede surgir;
- ii. Por la existencia de un hecho presente que puede continuar o extenderse en el tiempo; o

<sup>24</sup> J. GIANNINI, LEONARDO, "Verosimilitud, apariencia y probabilidad. Los estándares atenuados de prueba en el ámbito de las medidas cautelares", *Revisa Anales*, 2013, no. 43, p. 26.

<sup>25</sup> REVIRIEGO, JOSÉ ANONIO, *op. cit.*, p. 137.

<sup>26</sup> *Ibidem.*, p. 139.

<sup>27</sup> Así, basta con justificar que se ocasionará un daño inminente para dictar la tutela preventiva.



- iii. **Por la presencia de un hecho que a pesar de haber cesado exista la posibilidad de su reiteración o repetición.**

De forma general, la Sala Superior ha establecido que deben estar presentes elementos objetivos que permitan advertir la continuidad o repetición de la conducta cuyo daño se previene. De forma específica, ha entendido que el dictado de las medidas cautelares en tutela preventiva solo procede contra aquellos de inminente realización (o de **potencialidad Inminente**) y no contra los que resultan de realización incierta (esto es, que quizá no lleguen a suceder o que su realización puede ser contingente o eventual).

La relevancia de determinar la característica del acto como futuro e incierto o de inminente realización brinda al juzgador los elementos necesarios para el dictado de la medida cautelar, pues le permitirá sustentar el ejercicio ponderativo del daño con mayor eficacia.

Así, se ha referido a la contradicción de tesis 356/2012 por la que la SCJN entendió que los actos de inminente realización derivan de manera directa y necesaria de otro ya preexistente.<sup>28</sup>

Así, se puede advertir que existen actos futuros e inciertos y de inminente realización. En los primeros, su realización está sujeta a meras eventualidades y, por ser inciertos, son improcedentes medidas cautelares en su contra, ya que no se permite asegurar que el acto reclamado perjudica a la parte promovente o que existe una cercanía en la realización del perjuicio.

En cambio, respecto de los segundos, prevalece la certeza (por distintas evidencias, como podría ser conductas previsibles, dada su reiteración a pesar de que exista un llamamiento a que se ajusten al orden jurídico), de que se realizarán de inmediato o cumplidas ciertas condiciones y, debido a esa plena convicción, es procedente que se dicten medidas cautelares.

<sup>28</sup> Ese criterio, se originó de la orden verbal de retiro de un puesto comercial semifijo por parte de quien ostentaba la autoridad y, trascendentemente, de que el acto de autoridad identificado por el demandante es cierto con independencia de la eventual formalización en un procedimiento administrativo pues este último sí es eventual al depender de la voluntad de la autoridad respecto de su emisión.

## **SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS**

Ante ello, es dable afirmar que esta Sala Superior se ha entendido que los actos de inminente realización son aquellos:<sup>29</sup> 1) cuya existencia es indudable y solamente falta que se cumplan determinadas formalidades para que se ejecuten,<sup>30</sup> 2) actos que puedan estimarse como reales y objetivos como consecuencia lógica de uno ya existente<sup>31</sup> y, 3) pueda inferirse su verificación derivado de acciones concretas dirigidas a producirlos o generarlos.

Para ello, se ha determinado que a fin de demostrar la inminencia del acto o del daño, la autoridad debe precisar de qué manera o forma las conductas denunciadas pueden continuar o repetirse en el futuro sobre la base de elementos objetivos<sup>32</sup> y que, en apariencia de buen derecho, con su acontecimiento se pongan en peligro los bienes jurídicos protegidos por las normas, máxime cuando está ante una conducta reiterada cuya ejecución desatiende un exhorto realizado previamente por esa misma autoridad, pues esa circunstancia evidencia los elementos con los que debe de contar para considerar una conducta altamente previsible.<sup>33</sup>

Para lo anterior, se construye una presunción basada en hechos que provisionalmente se tienen por ciertos, a partir de la cual pueda afirmarse la posible comisión inminente de un daño o ilícito.<sup>34</sup> En efecto, esta Sala Superior ha señalado que las medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, tienen por objeto prevenir la comisión de hechos que puedan, por las condiciones de su materialización, poner en riesgo real y objetivo los

<sup>29</sup> Véase, SUP-REP-17/2017, SUP-REP-280/2018 y SUP-JE-13/2020, entre otros.

<sup>30</sup> Véase tesis de rubro: "ACTOS INMINENTES, CONCEPTO DE." Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro 233867, Séptima Época, *Semanario Judicial de la Federación*. Volumen 9, Primera Parte, página 13.

<sup>31</sup> Véase tesis de rubro: "ACTOS FUTUROS INMINENTES, QUÉ DEBE ENTENDERSE POR." Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, *Semanario Judicial de la Federación. Tomo XI*, marzo de 1993, página 202.

<sup>32</sup> Véase, el recurso SUP-REP-156/2020.

<sup>33</sup> Véase, SUP-JE-13/2020.

<sup>34</sup> *Mutatis mutandi*, la ejecutoria de la contradicción de tesis 356/2012 SUSCITADA ENTRE EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA SEGUNDA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA. SCJN, Segunda Sala, ejecutoria de 10 de octubre de 2012.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS

principios rectores de todo proceso electoral al momento de actualizarse.<sup>35</sup>

### 3.2. Obligaciones de los servidores públicos en materia de revocación de mandato

El artículo 35, fracción IX de la Constitución general, establece el derecho de la ciudadanía de participar en los procesos de revocación de mandato; el cual se define como el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo de la persona titular de la Presidencia de la República, a partir de la pérdida de la confianza.<sup>36</sup>

Para garantizar la eficacia de este mecanismo de participación directa la Constitución general y la LFRM definen una serie de obligaciones y restricciones a cargo de autoridades y servidores públicos, a saber:

- Está prohibido el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato.
- El INE y los organismos públicos locales son las autoridades encargadas de promover la participación ciudadana y serán la única instancia a cargo de la difusión de los mismos, dicha promoción será objetiva, imparcial y con fines informativos.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Conforme a lo previsto en la jurisprudencia 14/2015 de rubro MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.

<sup>36</sup> Artículo 5 de la LFRM.

<sup>37</sup> Los artículos 14 y 32 a 35 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, establecen lo siguiente:  
Artículo 14. Las autoridades de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y de las alcaldías, los partidos políticos o cualquier otro tipo de organización del sector público, social o privado deberán abstenerse de impedir u obstruir las actividades de recopilación de las firmas de apoyo de las ciudadanas y los ciudadanos.

El Instituto vigilará y, en su caso, iniciará el procedimiento sancionador que corresponda, de conformidad con lo previsto en la Ley General, por la inobservancia a este precepto.

Artículo 32. El Instituto deberá iniciar la difusión de la consulta al día siguiente de la publicación de la Convocatoria en el Diario Oficial de la Federación, la cual concluirá hasta tres días previos a la fecha de la jornada.

Durante la campaña de difusión, el Instituto promoverá la participación de las y los ciudadanos en la revocación de mandato a través de los tiempos en radio y televisión que corresponden a la autoridad electoral.

La promoción del Instituto deberá ser objetiva, imparcial y con fines informativos. De ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía, a favor o en contra de la revocación de mandato.

## **SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS**

- El INE es responsable de la organización, desarrollo y cómputo de la votación de los procesos de revocación de mandato y de llevar a cabo la promoción del voto en los términos de la Ley Reglamentaria.
- Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de la ciudadanía.
- Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno
- Sólo podrán difundirse las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.

En consonancia con lo anterior, en el SUP-RAP-437/2021 esta Sala fue enfática en establecer que *la intención del legislador fue que el INE tuviera a su cargo la promoción de la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato, sin que pudieran influir en las preferencias de la ciudadanía.*

### **3.3. Especial deber de cuidado del presidente de la república**

Esta Sala Superior ha sustentado el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos a los que pertenecen los servidores como un elemento relevante para

---

Artículo 35. ...El Instituto promoverá la difusión y discusión informada del proceso de revocación de mandato que hayan sido convocadas a través de los tiempos de radio y televisión que correspondan al propio Instituto, fungiendo como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión para los fines señalados en la Constitución y en la presente Ley. Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de las y los ciudadanos sobre la revocación de mandato. El Instituto ordenará la cancelación de cualquier propaganda e iniciará el proceso de sanción que corresponda. Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la emisión de la Convocatoria y hasta la conclusión de la jornada de votación, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno. Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, sólo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil. Queda prohibido el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS

observar el **especial deber de cuidado que con motivo de sus funciones debe ser observado por cada persona del servicio público.**<sup>38</sup>

Esto es, las autoridades electorales deben hacer un análisis ponderado y diferenciado, atendiendo al nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar dependiendo de las facultades, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y jerarquía que tiene cada servidor público.

Así, quienes tienen funciones de ejecución o de mando enfrentan limitaciones más estrictas, pues sus cargos les permiten disponer de forma directa de los recursos humanos, financieros y materiales con los que cuenta la administración pública, además, por la naturaleza de su encargo y su posición relevante y notoria tienen más posibilidad de influir en la ciudadanía.

En el caso del presidente de la república al ser, en términos generales, el encargado de ejecutar las políticas públicas aprobadas por el Poder Legislativo y de los asuntos del orden administrativo federal o nacional, tiene un **especial deber de cuidado respecto de las expresiones que emite y que puedan derivar en una afectación de los principios de imparcialidad, neutralidad o disposiciones vinculadas con el proceso de revocación de mandato.**<sup>39</sup>

Lo anterior, ya que dicho funcionario tiene una presencia protagónica en el marco histórico-social mexicano y dispone de un poder de mando respecto de los recursos financieros, materiales y humanos de la administración pública.<sup>40</sup>

### **3.4. Línea jurisprudencial de la Sala Superior. Casos en los que se ha confirmado la tutela preventiva por la inminente reiteración de los hechos denunciados**

Previo al análisis de la controversia, es importante destacar que esta Sala Superior ha validado distintos acuerdos de la Comisión de Quejas y Denuncias

<sup>38</sup> Referencia utilizada del SUP-REP-111/2021.

<sup>39</sup> Trasciende que el Poder Ejecutivo Federal es el encargado de preservar la seguridad nacional y de dirigir la política exterior, en términos del artículo 89, fracciones VI y X de la Constitución general, de entre otras altas responsabilidades y obligaciones que la Constitución y la ley le encomiendan.

<sup>40</sup> A nivel federal, los artículos 7 y 27, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal facultan al presidente de la República a realizar acuerdos, celebrar reuniones de gabinete y requerir informes, a través de la coordinación de la Secretaría de Gobernación.

## **SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS**

en los que declaró procedente la emisión de medidas cautelares, en su modalidad de tutela preventiva, ante la inminencia de una posible reiteración de los hechos denunciados atribuibles al presidente de la república.

La línea jurisprudencial de este Tribunal da cuenta de la posibilidad de dictar este tipo de mecanismos cuando, en una sentencia posterior,<sup>41</sup> advierta la reiteración de la conducta previamente denunciada. Es decir, cuando el hecho tildado como posiblemente ilícito se replica en una segunda o tercera ocasiones, la Sala Superior ha convalidado la existencia de **indicios razonables sobre los hechos infractores que se alegan y su inminente acontecimiento.**

En el contexto de los proceso electorales, por ejemplo, en el SUP-REP-229/2021 (2 de junio de 2021), se confirmaron las medidas cautelares dictadas en contra de mensajes que presuntamente constituirían propaganda gubernamental en distintas maneras en las que, entre otras cuestiones, se exhortó al *titular del ejecutivo para que se abstuviera de difundir, bajo cualquier modalidad o formato, propaganda gubernamental no permitida, referirse a temas electorales o a cualquier información que pudiera influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.*

En este caso, la Comisión de Quejas y Denuncias advirtió un actuar antijurídico continuado, constante y reiterado en el marco de dichas conferencias constitutivo de propaganda gubernamental en periodo prohibido; porque en 29, de las 36 conferencias analizadas, se advertía preliminarmente la emisión de mensajes constitutivos de propaganda gubernamental en periodo prohibido.

En el ámbito de la consulta popular, en el SUP-REP-331/2021 (28 de julio de 2021) la Sala Superior confirmó la procedencia de la medida cautelar, bajo la modalidad de tutela preventiva, en la que se exhortó al presidente para que se abstuviera de seguir difundiendo propaganda gubernamental con la intención de influir en la opinión de la ciudadanía, durante el periodo prohibido por la Constitución y la Ley de Consulta Popular.

---

<sup>41</sup> Por ejemplo, en el SUP-REP-473/2021 Y ACUMULADO, la Sala Superior estableció que no era evidente la reiteración, o que no existía base jurídica o justificación para su emisión.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS

En ese caso, la Sala Superior razonó que era válida su procedencia, porque se advertía una conducta reiterada y sistemática por parte del titular del ejecutivo consistente en utilizar esta modalidad de comunicación para difundir propaganda gubernamental, lo que constituía un elemento objetivo y razonable para estimar el temor fundado y el riesgo inminente de que volvieran a cometerse a lo largo del periodo restringido constitucionalmente. Lo anterior al valorar una conducta pasada.

Finalmente, de manera reciente, en materia de revocación de mandato en el SUP-REP-496/2021 Y ACUMULADOS (16 de diciembre de 2021) la Sala Superior confirmó el acuerdo ACQyD-INE-166/2021 de la Comisión de Quejas y Denuncias, que declaró procedente la adopción de medidas cautelares en contra del presidente de la república.

En ese caso, el denunciante solicitó que, bajo la figura de tutela preventiva, se conminara al presidente de la república a apegarse a las limitaciones constitucionales, a fin de que se abstenga de promocionar el ejercicio de revocación de mandato en cualquiera de sus presentaciones públicas. La Comisión responsable emitió el acuerdo, mediante el cual declaró procedente la adopción de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, a fin de prevenir la comisión de conductas similares a la denunciada.

La Sala Superior confirmó esa determinación sobre bases objetivas y razonables, como la inminencia de la repetición de conductas posiblemente infractoras de la normatividad electoral en sede cautelar; concretamente, que con motivo de las denuncias de las expresiones referidas en las conferencias de prensa de tres y cinco de noviembre del año pasado, se había hecho un llamado al presidente a no emitir expresiones ni posicionamientos vinculados con la revocación de mandato.

En suma, esta Sala Superior ha avalado la legalidad de estas medidas cuando es inminente la repetición de posibles vulneraciones a los principios constitucionales y legales (en los procesos electorales, consultas populares y revocación de mandato) y, en esa medida, la solicitud de la medida cautelar en su modalidad de tutela preventiva, ante expresiones que emite el titular del

## **SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS**

ejecutivo en los medios de comunicación que utiliza de manera cotidiana, ha sido procedente.

### **4. Análisis de los conceptos de agravio**

Expuesto lo anterior, este órgano jurisdiccional procede al análisis, conjunto o separado de los motivos de disenso que hace valer la parte recurrente, conforme a la sistematización precisada en el apartado de método de estudio.

#### ***A. Incompetencia de la Comisión de Quejas y Denuncias para emitir medidas cautelares de carácter inhibitorio.***

En este tema, la parte recurrente aduce que debe declararse fundada la causal de incompetencia en virtud de que resulta inconstitucional e ilegal el actuar de la responsable, y que incumple con la obligación de fundar de manera precisa los fundamentos que le otorgan de manera expresa la competencia material para asumir jurisdicción para dictar las medidas cautelares.

Respecto de tales motivos de disenso, se estima que resultan **Infundados** por las razones siguientes.

Sobre ese punto, debe precisarse que esta Sala Superior en otros medios de impugnación relacionados con mecanismos de democracia directa o de participación ciudadana, como lo es el propio procedimiento de revocación de mandato<sup>42</sup>, en el proceso legislativo<sup>43</sup> que originó la consulta popular –y la revocación de mandato–, ha precisado que en la regulación de esta modalidad de participación ciudadana se deben contener los procedimientos y mecanismos a seguirse, para que todo el proceso de organización y desarrollo se rija por los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad y certeza, siendo responsabilidad del INE, su organización y realización, en forma íntegra.

---

<sup>42</sup> Véase el SUP-REP-451/2021

<sup>43</sup> Dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de la Reforma de Estado y de Estudios Legislativos, de la Minuta de Proyecto de Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución federal en materia política, se modificó el contenido del artículo 35 constitucional para introducir como mecanismos de democracia directa la consulta popular y la revocación de mandato.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS

Tal y como sucede en el caso de la revocación de mandato, que la misma normativa constitucional y electoral, otorgan a la autoridad electoral nacional y los organismos electorales locales, la tarea de difundir ese mecanismo de participación ciudadana, incluso de manera exclusiva en radio y televisión.

De igual manera, esta Sala Superior interpretó que, al ser la autoridad electoral nacional competente para organizar y difundir la consulta popular y contar con atribuciones para conocer de las infracciones cometidas en materia de propaganda gubernamental, es conforme a derecho considerar que está obligada a revisar por medio de los órganos que lo integran y en el ámbito de su competencia, aquellos actos que se denuncien como ilícitos.<sup>44</sup>

En tal sentido, se ha sostenido que la vía adecuada para conocer de dichas infracciones era el procedimiento especial sancionador y la ley aplicable era la LGIPE, a pesar de que no existiera una previsión supletoria al respecto en relación con la LFRM, porque el hecho de que esta última normativa no dispusiera la instauración de dicho procedimiento no implicaba la inexistencia de una vía para dictar medidas cautelares.

Asimismo, esta Sala Superior ya ha confirmado la competencia de la Comisión de Quejas y Denuncias para pronunciarse respecto a la solicitud de medidas cautelares a través del procedimiento especial sancionador, tratándose de conductas vinculadas con la difusión de propaganda gubernamental en el contexto del proceso de la revocación de mandato.<sup>45</sup>

Por lo anterior, se considera adecuada la justificación de la responsable respecto a la competencia, vía y normativa aplicable.

### ***B. Improcedencia de la vía***

En relación con este agravio se plantea lo siguiente:

<sup>44</sup> SUP-REP-331/2021 y acumulados.

<sup>45</sup> Entre otras, véanse las sentencias emitidas en los recursos SUP-REP-449/2021, SUP-REP-473/2021 y acumulado, así como SUP-REP-496/2021, relacionados con manifestaciones similares del presidente de la república.

## **SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS**

- El PES no es la vía para impugnar la presunta indebida difusión de una revocación de mandato.
- Al respecto, se podrá constatar de la simple lectura del escrito de denuncia, que los accionantes plantean su denuncia a partir de un razonamiento equivocado, referente a que la supuesta utilización de recursos públicos constituye una infracción en materia electoral reprochable a su persona, cuando no se colige de los hechos denunciados violación alguna en materia de propaganda político electoral al no existir ninguna campaña electoral en curso.
- En efecto, el PES en materia electoral no es la vía para impugnar la presunta indebida difusión de una revocación de mandato; de ahí que no resulte aplicable que la autoridad responsable, por analogía o mayoría de razón, pretenda aplicar las reglas que rigen el PES previsto en la LGIPE.
- Así las cosas, al tratarse de un presupuesto procesal, la procedencia de la vía debe ser analizada por ese Órgano Jurisdiccional, toda vez que el PES que se instauró en el presente caso no resulta procedente, pues la Ley Federal de Revocación de Mandato no prevé un régimen específico sancionador, lo que actualiza el carácter de inconstitucional de la norma e impide a ese órgano al conocer del presente asunto.

Respecto de los motivos de disenso que conforman el citado agravio, se concluye que son **Infundados**, dado que sí es posible advertir que la propia Constitución general y la LFRM, establecen la prohibición expresa de utilizar recursos públicos en la difusión y promoción de la revocación de mandato, por lo que es evidente, la posibilidad jurídica de que esa normativa sea infringida.

Como en el caso particular, por parte del presidente de la república, en virtud de las manifestaciones denunciadas que realizó en una de sus conferencias mañaneras, lo que de suyo, implica el involucramiento de recursos públicos.

Ahora bien, respecto a que el procedimiento especial sancionador no es la vía idónea para conocer de las manifestaciones denunciadas, este órgano jurisdiccional considera que con fundamento en los artículos 61 de la LFRM, así como 37 de los Lineamientos, es factible deducir que los hechos materia de la resolución combatida, como lo son, el uso indebido de recursos públicos para promocionar el proceso de revocación de mandato, pueden analizarse a



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS

través de esa vía en los términos que ya fueron expuestos en el apartado anterior.

Cabe precisar, que los procedimientos especiales sancionadores, al ser un sistema de trámite biinstancial, sustanciados por el INE y resueltos por la Sala Regional Especializada, han sido diseñados como un método sumario o de tramitación abreviada para conocer de determinados casos que según la naturaleza de la controversia, deben dirimirse en menor tiempo que el empleado en la sustanciación de uno de carácter ordinario.

En efecto, ha sido criterio de esta Sala Superior que la autoridad administrativa electoral debe tramitar por la vía del procedimiento especial sancionador las quejas o denuncias que se presenten durante el curso de un proceso electoral, a efecto de que la conducta ilícita no incida en su desarrollo efectivo.

En tal sentido, es válido concluir que la vía del procedimiento especial sancionador puede instaurarse para dar curso a las quejas interpuestas, durante el curso de un proceso democrático de participación ciudadana dado su carácter coercitivo, preventivo y sumario, el cual posibilita restablecer rápidamente el orden jurídico trastocado.

Por ello, su aplicabilidad no debe limitarse únicamente a los procesos relacionados con la elección de representantes populares, sino que implica también conocer de aquellos procedimientos instaurados durante el desarrollo de los instrumentos de democracia directa.

De este modo, tratándose de presuntas infracciones cometidas en un proceso democrático de participación directa como es el proceso de revocación de mandato cuya organización corresponda al INE, el procedimiento especial sancionador resulta una vía idónea para el conocimiento y resolución oportuna de las quejas presentadas que pueden incidir en su desarrollo, de ahí que sea la vía para la sustanciación y resolución de los hechos denunciados.

## **SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS**

Sin que obste a lo anterior, la declaración de inconstitucionalidad del citado artículo 61 de la LFRM,<sup>46</sup> pues como se retomará más adelante, **su invalidez fue diferida hasta el quince de diciembre de dos mil veintidós**, a fin de no afectar precisamente la resolución de las posibles controversias o infracciones que pudieran surgir en el actual proceso de revocación de mandato.

### ***C. La responsable omitió analizar las causas de notoria improcedencia al tratarse de actos, por una parte, consumados y, por otra, futuros de realización incierta***

Respecto de estos temas, la parte recurrente aduce como motivos de agravio:

- Es injustificada la medida cautelar que dictó la responsable, bajo la modalidad de tutela preventiva, porque se pronuncia sobre la existencia de actos futuros de realización incierta que no son eminentes. No se tiene certeza de que los hechos denunciados se repitan de la misma manera.
- La Comisión responsable incumplió el artículo 39, párrafo 1, fracción III del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, al declarar procedentes las medidas cautelares bajo la figura de tutela preventiva, sin analizar que los hechos denunciados constituyen actos consumados.
- Asimismo, pretende pronunciarse respecto de actos futuros de realización incierta, lo cual hace notoriamente improcedente la petición del quejoso de adoptar medidas cautelares, ya que a la fecha de los hechos la etapa de recolección de firmas ya había concluido y aun no se había emitido la Convocatoria, por lo que se trata de un hecho futuro de naturaleza incierta.
- Precisamente, bajo ese argumento la Sala Especializada en el expediente SER-PSC-192/2021 declaró inexistentes las infracciones atribuidas al presidente de la república por las manifestaciones realizadas en las conferencias del tres y cinco de noviembre, pues entendió que este proceso se integra por una serie de fases: 1) recolección de firmas o fase previa; 2) convocatoria; y, 3) día de la jornada.
- La autoridad jurisdiccional ha señalado que es válido hacer referencia a los procedimientos de participación ciudadana, como es el caso de la

---

<sup>46</sup> En la acción de inconstitucionalidad 151/2021 resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS

revocación de mandato, siempre y cuando se respeten los principios de imparcialidad y neutralidad.

- En el caso, en el momento en que acontecieron los hechos no había ni siquiera iniciado formalmente el proceso de revocación de mandato, por no existir la publicación de la convocatoria correspondiente.
- Resulta ilegal que en la resolución recurrida se haya motivado con base en un supuesto exhorto o llamado, contenido en el diverso acuerdo ACQYD-INE-161/2021; pues si bien su contenido fue confirmado por la Sala Superior, lo cierto es que sus efectos legales fueron extinguidos jurídicamente al resolverse el fondo de la cuestión denunciada.
- Además, no obran elementos probatorios que permitan, al menos de manera indiciaria, concluir que durante la realización de las futuras conferencias de prensa o actos públicos en los que posiblemente participará el presidente de la república, se repetirán las manifestaciones que serán materia de análisis por la autoridad jurisdiccional competente.
- La responsable omite señalar los elementos probatorios en los que pretende sustentar sus dichos, pues no es capaz de indicar qué expresiones del presidente influyen en el ánimo de la ciudadanía, para justificar el dictado de las medidas impuestas.

Al respecto, se estima que dicho agravio es **Infundado** en tanto que la Comisión de Quejas y Denuncias sí explicitó razones **objetivas y razonables** suficientes desde una perspectiva preliminar (aparición del buen derecho y peligro en la demora), para estimar viable (conforme a las particularidades del caso), la adopción de la medida cautelar en su vertiente de tutela preventiva como una acción oportuna, dada la inminencia de la emisión de la convocatoria para la celebración de ese proceso democrático, conforme a las siguientes consideraciones.

En primer término, debe señalarse que es **infundado** el agravio relativo a que los hechos denunciados son actos consumados, en tanto que la parte recurrente pierde de vista, que la medida cautelar solicitada y declarada procedente por la Comisión de Quejas **es en su vertiente de tutela preventiva**

## **SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS**

(amparada por la jurisprudencia de esta Sala Superior)<sup>47</sup>, lo que vuelve intrascendente que (de formar particular), las expresiones denunciadas ya hubieren acontecido, pues lo relevante en ese tipo de determinaciones, es que **existan datos, evidencias o indicios de los cuales pueda desprenderse una hipótesis de alta predictibilidad o previsibilidad**, en el comisión futura y cierta, de ese tipo de injerencias que pudieran resultar lesivas a un proceso electoral de esa naturaleza.<sup>48</sup>

Aseveración que la autoridad realizó a partir de la naturaleza de la tutela preventiva como un mecanismo de protección de conductas que se estima pueden repetirse constituyendo un peligro a determinados principios, valores o derechos, a partir de un estándar probatorio que permite valorar con una relevancia excepcional determinados indicios.

Así, lo infundado de ese agravio radica en que la resolución impugnada contiene las circunstancias de tiempo, modo y lugar que la autoridad electoral estimó pertinentes para considerar que existe un **clerto grado de reiteración o sistematicidad en la conducta denunciada**.

Lo que constituye un juicio de plausibilidad que se observa, se sustentó en indicios razonables, evidencias o una situación fáctica preexistente que le permitió inferir o presumir que un hecho podría repetirse o continuarse en el tiempo.

Esto es, no asiste la razón a la parte recurrente cuando aduce que la Comisión responsable motivó su determinación en elementos carentes de objetividad y razonabilidad, ya que no señaló de qué manera o forma objetiva se pudiera repetir la conducta denunciada.

Al respecto, debe enfatizarse que este órgano jurisdiccional ha considerado<sup>49</sup> que a diferencia de los *actos futuros de realización incierta* —cuya realización está sujeta a meras eventualidades—, tratándose de los *actos futuros*

---

<sup>47</sup> Jurisprudencia 14/2015, de rubro: "MEDIDAS CAUTELARES, SU TUTELA PREVENTIVA".

<sup>48</sup> Tal y como se razonó en el expediente SUP-REP-498/2021.

<sup>49</sup> Similar consideración fue hecha al dictar sentencia en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-121/2021.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS

*inminentes* existe cierta previsibilidad de la ejecución del acto, o se tiene la certidumbre de que se ejecutarán **por demostrarlo así los actos previos relacionados con su ejecución.**

En ese orden de ideas, se advierte que la autoridad responsable consideró diversos elementos como el deber reforzado que se deriva de la normativa constitucional y legal aplicable a la revocación de mandato, tales como el citado artículo 35, fracción IX, de la Constitución general, que en su numeral 7 señala que los servidores públicos deben abstenerse de utilizar recursos públicos con fines de **promoción y propaganda** relacionados con los procesos de revocación de mandato (cuestión que recoge los artículos 33 de la LFRM y 37 de los Lineamientos).

Asimismo, estimó lo resuelto por esta Sala Superior en el expediente SUP-RAP-437/2021 en el que se determinó que **no existe normativa que faculte al titular del ejecutivo federal a opinar o promover el proceso de revocación de mandato.**

Con base en lo anterior, de manera **preliminar** concluyó que los hechos denunciados podían ser contrarios a la referida prohibición constitucional y legal, ya que el presidente de la república en un evento oficial (conferencia de prensa matutina que naturalmente implica el uso de recursos públicos), se posicionó más allá de su deber de cuidado, al aludir a la pregunta a formularse a la ciudadanía y la forma en que las personas deberían emitir su voto en el proceso de revocación de mandato.

De esa manera, contrario a lo aducido por la parte recurrente, la Comisión de Quejas y Denuncias sí especificó las manifestaciones, elementos o aspectos, que particularmente, podrían implicar una promoción indebida de ese ejercicio ciudadano, pues resaltó que el presidente de la república: i) comentó la redacción de la pregunta que constituiría la materia de la revocación de mandato, ii) refirió que era necesario que se corriera la voz de cómo debía marcarse la boleta y iii) precisó que los organismos electorales deberían cumplir con las campañas de difusión.

## **SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS**

Además, como ya se señaló, abundó en las condiciones externas de los hechos denunciados, como tipo y sentido de las expresiones, calidad y tipo de servidor público, temporalidad y medio de ejecución.

De manera particular, la autoridad electoral destacó el elemento temporal en la comisión de los hechos denunciados el pasado dos de febrero, esto es, que sucedieron una vez concluida la etapa de verificación de apoyo ciudadano y a dos días de que se emitiera la convocatoria respectiva para la celebración de ese proceso democrático.

Circunstancia que resulta determinante ya que se estimó que tales manifestaciones se realizaron cuando ya había concluido la revisión de los apoyos de la ciudadanía y públicamente se había informado sobre la satisfacción de este requisito (en cantidad y dispersión territorial), por lo que consecuentemente, existía certeza de que la revocación de mandato se llevaría a cabo y solo se estaba en espera de la emisión formal de la convocatoria, lo que ocurrió dos días después de verificados los hechos denunciados.

Tal elemento, no pasa desapercibido por esta Sala Superior pues denota que la tutela pronunciada por la autoridad electoral, es razonable dada la proximidad del inicio del período de difusión de la revocación del mandato, por lo que se genera una presunción de que tales manifestaciones pueden tener una incidencia en el libre desarrollo de ese ejercicio ciudadano.

Asimismo, destacó que el ejecutivo federal se ha colocado en situaciones similares de posible vulneración a la normativa electoral, a partir de diversas manifestaciones anteriores en espacios públicos como "las mañaneras", que ha sido conocidos por la propia autoridad responsable.

Aunado a que en la resolución relativa a diversas medidas cautelares identificadas bajo la nomenclatura ACQyD-INE-161/2021 (respecto de las conferencias matutinas del tres y cinco de noviembre de 2021), se realizó un llamado a los servidores públicos (entre ellos, el ejecutivo federal de manera expresa), a que se abstuvieran de realizar expresiones o manifestaciones que



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS

pudieran conculcar el parámetro de regularidad constitucional y legal del proceso de revocación de mandato.

Determinación que fue confirmada por esta Sala Superior en la resolución del expediente SUP-REP-473/2021 y su acumulado SUP-REP-474/2021, donde se determinó que ese llamamiento era una especie de recordatorio sobre los deberes a los cuales están sujetos los servidores públicos, así como un aviso que en caso de que ocurra una acción contraria a la ley, dicha Comisión pueda en su caso dictar las medidas cautelares conducentes.

Dicho de otra manera, esta Sala Superior estimó que con tal exhorto se ordenaban acciones relacionadas con un **deber de cuidado** propio de las y los servidores públicos, a fin de evitar que incurran en infracciones o violaciones a los principios constitucionales, sin que ello se interprete como una censura previa.

En esos términos, se concluye lo **infundado** del citado agravio, pues se señalaron las expresiones analizadas y posiblemente constitutivas de una ilicitud, se precisaron las razones normativas y elementos indiciarios o probatorios para considerar la previsible continuación de las conductas denunciadas, las obligaciones y relevancia del deber de cuidado del ejecutivo federal, así como la experiencia probada en cuanto a la verificación de casos análogos y reiterados en ese mismo sentido, a pesar del llamado al cumplimiento de la normativa referida con anterioridad.

Todo ello, se estima constituye una fundamentación y motivación suficiente por parte de la autoridad responsable en una visión preliminar de los hechos denunciados, para la emisión de la tutela preventiva cuestionada, de ahí que se determine lo infundado del citado agravio.

***D. Los efectos del acuerdo emitido por la Comisión responsable constituyen, por sí mismos, un mecanismo de censura previa prohibido por la Constitución general.***

## **SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS**

Para la parte recurrente, en relación con este tema existen los siguientes motivos de agravio:

- La medida que dictó la responsable constituye un mecanismo de censura previa que viola el derecho fundamental de libertad de expresión y de acceso a la información previsto en los artículos 6° y 7° constitucionales. La libertad de expresión solo puede ser objeto de responsabilidades ulteriores, ni ser objeto de exclusión del mensaje en el debate público.
- Es inconstitucional que se le ordene al presidente abstenerse, bajo cualquier modalidad o formato de comunicación oficial, realizar o emitir manifestaciones, comentarios, opiniones o señalamientos sobre la figura de revocación de mandato. Lo único que se está prohibido es hacer promoción a su favor mediante propaganda pagada.
- La responsable pierde de vista que resulta indispensable estar en presencia de hechos objetivos de los cuales se pudiera desprender válidamente que se está preparando su realización o sucederán, porque de esta manera es como se podría advertir una posible puesta en riesgo o afectación de bienes jurídicamente tutelados, no existe indicio que demuestre la posibilidad de que los hechos denunciados puedan repetirse de la misma forma en lo subsecuente, pues ello es un elemento volitivo que no puede predecirse con certeza.
- No puede pretenderse que ningún servidor público haga referencia alguna al proceso de revocación de mandato.
- Los efectos de la medida cautelar no pueden consistir en excluir de forma previa un mensaje del conocimiento y probable debate público, sino que se debe permitir la difusión y el sometimiento de las expresiones al conocimiento de la población en general.

Esta Sala Superior considera que los agravios son **Infundados**, porque la autoridad responsable se limitó a conminar al titular del ejecutivo federal a apegarse a las disposiciones legales y constitucionales y, en ese sentido, dejar de promocionar el ejercicio de revocación **bajo cualquier modalidad**. Es decir, únicamente lo vinculó a cumplir con normas ya previstas, sin imponer alguna regulación o restricción adicional.



## SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS

De manera análoga a lo que acontece con los procesos de consulta popular,<sup>50</sup> debe considerarse que la finalidad de la prohibición prevista en el artículo 35, fracción IX, numeral 7, de la Constitución general, relativa a utilizar recursos públicos con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato, busca proteger la libre opinión y el sentido de la decisión de la ciudadanía o la autonomía de su voluntad, así como la imparcialidad de la información que recibe por parte de los órganos de gobierno a fin de evitar que factores externos puedan incidir en el sentido de su decisión.

De ahí que, puede desprenderse válidamente un deber de parte de todo servidor público de observar y hacer cumplir tales disposiciones, así como llevar a cabo las acciones que necesarias para la protección y salvaguarda, aun en sede cautelar, de tales principios en el ámbito su competencia.

Al marco de lo anterior, resultan **infundados** los planteamientos relativos a que la medida cautelar que se impugna constituya un acto de censura previa, ya que la responsable no genera lineamientos, ni establece procedimientos ajenos a los establecidos en el orden normativo en los cuales se han establecido, incluso a nivel constitucional, limitantes respecto de qué autoridades pueden participar en la difusión del procedimiento de revocación de mandato y la forma en que pueden realizarlo.

En ese sentido, esta Sala Superior destaca lo determinado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su "Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México, 2010".

En ese caso se analizó, entre otras cosas, las disposiciones contenidas en el artículo 41 de la Constitución general, en lo relativo a la regulación de la difusión de propaganda política durante las épocas electorales, siendo destacado por la propia Relatoría que reconoce el interés legítimo del Estado en promover

---

<sup>50</sup> Véanse las sentencias recaídas al SUP-REP-451/2021 y SUP-REP-496/2021.

## **SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS**

elecciones libres, accesibles y equitativas y por ello se justifique la imposición de reglas sobre la difusión de propaganda política durante épocas electorales.<sup>51</sup>

Por lo tanto, la regulación de la participación de las y los servidores públicos en los actos de democracia directa como lo es el procedimiento de revocación de mandato, no debe ser visto como un mecanismo de censura previa, lo anterior, debido a que busca que la decisión de la ciudadanía durante el ejercicio de su sufragio sea libre y que el acceso a la información respecto de las opciones que le sean planteadas, lo anterior, desde la perspectiva del derecho humano a vivir en democracia.<sup>52</sup>

En cuanto a la probabilidad de repetición del acto denunciado como probablemente ilícito, es dable reiterar que la Comisión responsable señaló dos actos públicos consistentes en las llamadas conferencias de prensa de los días tres y cinco de noviembre del año pasado, que llevó a cabo el titular del ejecutivo federal y en las cuales llevó a cabo manifestaciones similares a las denunciadas, por lo que en sede cautelar y en apariencia del buen derecho se tiene por colmadas las condiciones objetivas para sostener el dictado de medidas cautelares sin que ello prejuzgue sobre el fondo de la queja que se encuentra en trámite.

Aunado a lo anterior, para esta Sala Superior es un hecho notorio que, en la sentencia dictada en el SUP-REP-496/2021, se confirmaron las medidas cautelares, en la modalidad de tutela preventiva, en la que se conminó al presidente de la república de abstenerse de realizar manifestaciones, emitir comentarios, opiniones o señalamientos sobre la figura de revocación de mandato.

A partir de las circunstancias precisadas, en el presente caso existen evidencias o situaciones fácticas preexistentes que permiten inferir, con cierto

---

<sup>51</sup> Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "Informe especial sobre la libertad de expresión en México, 2010". OEA/Ser.LV/II. 7 de marzo de 2011. Párr. 272. Disponible en: [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/Informes/paises/2010%20FINAL%20CIDH%20Relator%C3%ADa%20Informe%20M%C3%A9xico%20Libex\\_esp-1.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/Informes/paises/2010%20FINAL%20CIDH%20Relator%C3%ADa%20Informe%20M%C3%A9xico%20Libex_esp-1.pdf)

<sup>52</sup> Carta Democrática Interamericana, artículo 1.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS

grado de plausibilidad, que los actos sobre los que se dictan cometerán o **continuarán.**

Adicionalmente, en el momento en que se dictaron las medidas cautelares cuya legalidad se revisa, ya existía certeza de que la revocación de mandato se llevaría a cabo, por lo que, la posible incidencia en la decisión de la ciudadanía de apoyar o no dicho ejercicio, es más evidente.

Ello, tomando en consideración que, conforme a la normativa constitucional y legal, así como a los deberes de cuidado que deben observar las y los servidores públicos, no deben influir de manera indebida en dicho proceso —en cualquiera de sus fases— aunado a que la revocación de mandato es un mecanismo de democracia directa que, acorde al marco normativo, debe solicitarse mediante acto de voluntad libre de la ciudadanía.

En este orden de ideas, ante la posibilidad de una generar una influencia indebida en la voluntad ciudadana, existen elementos que evidencian la necesidad del dictado de medidas cautelares.<sup>53</sup>

### ***E. Indebida fundamentación y motivación porque los hechos denunciados con anterioridad ya fueron calificados como lícitos por la Sala Especializada***

La parte recurrente aduce como motivos de disenso, respecto de este tema:

- Es ilegal que la autoridad responsable hubiere hecho referencia a la resolución ACQYD-INE-161/2021 [confirmada en el SUP-REP-473/2021 y su acumulado SUP-REP-474/2021], relativa a los mensajes de las conferencias de prensa matutina de tres y cinco de noviembre de la pasada anualidad.
- Lo anterior, porque la Sala Especializada en las sentencias SRE-PSC-192/2021 y SRE-PSC-2/2022, declaró inexistentes las infracciones atribuidas al presidente de la república por las manifestaciones

<sup>53</sup> Criterio similar se estableció al dictar sentencia en el diverso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-229/2021 y acumulados, en la que se determinó la procedencia de medidas cautelares a efecto de que el Titular de Ejecutivo federal se abstuviera de difundir, bajo cualquier modalidad o formato, propaganda gubernamental no permitida, referirse a temas electorales o a cualquier información que pudiera influir en las preferencias de la ciudadanía.

## **SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS**

realizadas en esas conferencias. En concreto, determinó las mismas habrían sido de carácter genérico, neutral y tenían como finalidad dar a conocer el objetivo del proceso de revocación de mandato e invitar a la gente a participar en ese ejercicio democrático.

- En consecuencia, desde su perspectiva, resulta falaz que la responsable se hubiere apoyado en esas determinaciones.
- Es insuficiente la sola referencia a la experiencia de la responsable o actos pasados indeterminado, máxime que, como se señaló fueron calificados como legales por la Sala Especializada.
- La Comisión concluye, sin ningún fundamento racional y objetivo, que existe un supuesto riesgo de repetición de la conducta denunciada; pues solo se basa en la premisa falsa de que en las conferencias matutinas se emitirán expresiones en el mismo sentido que las denunciadas.

Al respecto, este órgano jurisdiccional estima que dicho agravio es **infundado** ya que se considera que no es obstáculo para el sentido de la presente determinación, lo resuelto por la Sala Especializada de este Tribunal Electoral en los procedimientos especiales sancionadores SRE-PSC-192/2021 y SRE-PSC-2/2022, en donde se declaró la inexistencia de las infracciones atribuidas al presidente de la república con motivo de sus expresiones realizadas en las conferencias matutinas del tres y cinco de noviembre del año pasado, así como las manifestadas en el evento denominado "Tres años de Gobierno", que se llevó a cabo el primero de diciembre del año pasado, en el Zócalo de la Ciudad de México, respectivamente.

Lo anterior, porque si bien es un hecho notorio para este órgano jurisdiccional que se dictaron sentencias en tales expedientes en las que se declararon inexistentes las infracciones atribuidas al Presidente de la República, lo cierto es que existen razones jurídicas para desestimar dicho agravio, ya que: 1) las determinaciones de la Sala Especializada no son vinculantes para esta Sala Superior; 2) a diferencia de la determinación preliminar que toma la Comisión de Quejas y Denuncias en apariencia de buen derecho y el peligro en la demora (como medida cautelar), la Sala Especializada resuelve sobre el fondo de la cuestión planteada con una valoración de los hechos conforme a las particularidades de cada caso (entre ellas, la temporalidad) y, 3) en principio,



## SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS

esas sentencias de ese órgano jurisdiccional son susceptibles de ser impugnadas mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador ante esta Sala Superior.

Adicionalmente, debe considerarse que es infundado el agravio de la parte recurrente en cuanto a que es ilegal la citación de lo determinado por la Comisión responsable en el expediente ACQyD-INE-161/2021, pues en todo caso, pierde de vista dos cuestiones fundamentales para la vinculatoriedad de esa determinación (en el caso particular): i) que la misma fue confirmada por esta Sala Superior en la resolución SUP-REP-473/2021 y su acumulado SUP-REP-474/2021; y ii) que justamente parte de lo confirmado fue el exhorto que tal autoridad estimó necesario llevar a cabo a las y los servidores públicos para que se abstuvieran de promocionar la revocación de mandato, dada las restricciones señaladas por la normativa atinente, en particular, la utilización de recursos públicos para tales efectos.

De esa manera, no se advierte la ilegalidad aducida por la parte recurrente, máxime cuando en tal determinación, se hizo el citado llamamiento de manera particular al presidente de la república, por lo que su referencia como un elemento para concluir que tal servidor público tenía conocimiento de la posible ilicitud en que pudiera incurrir con las manifestaciones denunciadas, así como para robustecer las razones por las que la Comisión responsable consideró debía otorgarse la medida tutelar cuestionada, se estima ajustada a derecho.

### ***F. Exceso en la Imposición de la medida cautelar [REP-26].***

En relación con este tema, la parte recurrente, expone lo siguiente:

- La responsable incumplió con el deber de fundar y motivar adecuadamente su determinación al omitir analizar correctamente la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida cautelar.

Al respecto, se considera que ese agravio es inoperante, en tanto que la parte recurrente plantea una supuesta falta de motivación y fundamentación, debido a que según refiere no se verificó de manera correcta por parte de la autoridad

## **SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS**

responsable si la medida cautelar se apegada a los parámetros de idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad.

Empero, con esas afirmaciones genéricas la parte recurrente omite combatir de manera frontal las consideraciones de la autoridad responsable para emitir el acto impugnado, más allá de señalar de manera dogmática que el mismo no está debidamente fundado y motivado.

Es decir, ese motivo de disenso carece de los razonamientos jurídicos que permitan identificar las razones que pudieren obligar a este órgano jurisdiccional a llegar a una conclusión distinta respecto de la resolución controvertida.

Así, la parte recurrente no expone las consideraciones jurídicas o fácticas por las que supuestamente estima que la Comisión de Quejas y Denuncias incumplió con el deber de fundar y motivar dicha determinación.

En consecuencia, se trata de una ausencia de causa de pedir que técnicamente provoca la inoperancia del referido agravio.

***G. Derecho de participación política y la obligación que tiene el titular del ejecutivo federal de promover todos los derechos, incluidos los de carácter político-electoral de la ciudadanía [REP-20].***

En relación con estos temas, se hacen valer los motivos de disenso que se señalan a continuación:

- El presidente se limitó a dar una respuesta a una pregunta directa sobre el tema de revocación de mandato. De ello no se desprende una violación al principio de imparcialidad, ni una tendencia a influir en las preferencias del electorado, pues solo se emitieron expresiones neutrales.
- La responsable omitió analizar el contexto en el que se generaron las expresiones del presidente de la república; esto es, una conferencia de prensa en la que se dio respuesta a diversas preguntas de los representantes de los medios de comunicación, ello al amparo de la libertad de prensa y expresión.



## SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS

- En este sentido, el funcionario público se limitó a señalar que la pregunta no era clara y expresar el sentido en el que debía entenderse. Lo anterior, en el contexto de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuestión que tampoco valoró la responsable.
- Indebidamente se le pretende sancionar a partir de una interpretación restrictiva del artículo 35, fracción IX, numeral 7 de la Constitución general. En el caso, no se actualiza ni el uso indebido de recursos públicos, ni la finalidad de utilizar la propaganda para influir en el ánimo de la ciudadanía.

En concepto de esta Sala Superior, los agravios son **infundados**, porque si bien los periodistas pueden formular preguntas a los servidores públicos, el hecho de que sean de carácter espontáneo o que respondan a un ejercicio de la labor periodística, en el contexto de una conferencia de prensa, ello no puede derivar en una eximente de responsabilidad para los servidores públicos.

El hecho denunciado aconteció en una conferencia de prensa en la que las expresiones del presidente se difunden con un gran alcance. Esa difusión se logra en parte con los recursos públicos con los que cuenta la presidencia de la república en virtud del propio encargo.

En este contexto, existen límites a la intervención de los funcionarios públicos en el proceso de revocación de mandato,<sup>54</sup> los cuales no crean una restricción indebida a su libertad de expresión, pues en este tipo de contexto –de difusión nacional y ostentado un cargo de primer nivel y trascendencia– el presidente **debe tener un especial cuidado y prudencia discursiva ante cuestionamientos de los medios de comunicación**, ya que por su posición frente a la ciudadanía, no puede interferir o vulnerar los principios que rigen a este proceso de democracia participativa.

Con independencia del contexto, los funcionarios públicos deben observar en todo momento los principios de neutralidad, imparcialidad, así como, el

---

<sup>54</sup> En el caso concreto, la promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato.

## **SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS**

cumplimiento a las restricciones que tienen en materia de promoción y propaganda en el procedimiento de revocación de mandato.

Bajo esta tesitura, esta Sala Superior ha reconocido que,<sup>55</sup> en cualquier momento de las conferencias, incluido el periodo de preguntas y respuestas, los funcionarios públicos (en este caso, el presidente) deben de abstenerse de externar opiniones o posiciones que no se encuentren protegidas por el derecho a la libertad de expresión.

Las expresiones denunciadas son susceptibles de ser objeto de análisis en sede cautelar, sin que el hecho de que se hayan dado en una conferencia de prensa sea un obstáculo para el mismo; pues, incluso en ese espacio público, pueden advertirse de manera preliminar posibles violaciones a las normas constitucionales y legales en materia de revocación de mandato. En concreto: la promoción del proceso de revocación de mandato.

Por otra parte, es **Inoperante** su argumento en el que precisa que la Comisión responsable pretende sancionarlo a partir de una interpretación restrictiva del artículo 35, fracción IX, numeral 7 de la Constitución general, por el supuesto uso indebido de recursos públicos o uso de propaganda para influir en el ánimo de la ciudadanía.

Lo anterior, porque, en esta etapa del procedimiento, no se ha determinado sancionar al titular del ejecutivo, sino que se advierten cuestiones que de manera preliminar pueden constituir infracciones a las normas que regulan el procedimiento de revocación de mandato y que, en esa medida, exigen una tutela preventiva.

***H. Indebida aplicación de normas, principios y criterios relacionados a los procesos electorales, cuando se está en presencia de un proceso de revocación de mandato [REP-20 y REP-21].***

En relación con este tema, la parte recurrente, expone lo siguiente:

---

<sup>55</sup> SUP-REP-111/2021, SUP-REP-69/2021 y SUP-REP-139/2019.



## SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS

- La responsable sustentó de manera indebida su determinación en lo previsto en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución general, que establece que las y los servidores públicos deben aplicar en todo tiempo, con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia.
- En el caso, no se trata de una contienda electoral, sino de un ejercicio de participación ciudadana, por lo que, no es aplicable el citado artículo constitucional.
- Asimismo, indebidamente invocó el artículo 449 párrafo 1, inciso d) de la LEGIPE, relativo a la infracción por el incumplimiento del principio de imparcialidad, cuando esa conducta igualmente se refiere a procesos electorales.
- Adicionalmente, enfatiza que la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 151/2021, determinó que la LFRM no tiene el carácter electoral y que existen omisiones legislativas que la hacen inconstitucional.
- En concreto, entre las omisiones legislativas se encuentra la de no prever un capítulo específico de régimen de sanciones y solo remitir a la LEGIPE, de modo que la Corte estableció que tenía que crearse un régimen de sanciones específico al proceso de revocación de mandato. En consecuencia, al existir esa omisión legislativa declaró inconstitucional el artículo 61 de la LFRM.
- A partir de lo anterior, el recurrente razona que es ilegal que la Comisión de Quejas y denuncias, hubiere pretendido sustentar su actuar con base en leyes electorales que no resultan aplicables a la revocación de mandato.
- Finalmente, tampoco está acreditado que el recurrente (Coordinador) hubiere aplicado con parcialidad los recursos públicos y tampoco se acreditó su participación en las manifestaciones vertidas en el evento público materia de la queja.

Asimismo, se estima que es **infundado** el citado agravio toda vez que parte de una premisa errónea al considerarse que en el contexto de un proceso de revocación de mandato, las reglas constitucionales y legales que protegen y dan sentido a los principios de imparcialidad, neutralidad y uso indebido de recursos públicos, dejan de tener obligatoriedad, sin que exista disposición o

## **SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS**

determinación judicial alguna en ese sentido, más allá de esa afirmación genérica.

Además, aun cuando el proceso de revocación de mandato no se trata como tal de un proceso electoral ordinario, en el que se eligen a las personas que deberán ocupar puestos de elección popular, lo cierto es que, se trata de un proceso comicial, en el que fue voluntad tanto del constituyente, como del legislador ordinario **limitar expresamente el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como para fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato**, conforme a lo dispuesto por el referido artículo 39, fracción IX, párrafo séptimo de la Constitución general.

De igual manera, la LFRM en su artículo 33 establece una regla expresa respecto de la prohibición de difundir propaganda gubernamental desde que se emita la convocatoria hasta la conclusión de la jornada de votación.

Como se desprende la resolución combatida, ambas disposiciones también se encuentran señaladas como fundamentación del acto reclamado,<sup>56</sup> siendo parte integrante del marco normativo señalado por la Comisión responsable, para evidenciar la vigencia jurídica de los citados principios de imparcialidad y neutralidad, que buscan sustancialmente, evitar el uso de recursos públicos en la promoción de dicho ejercicio democrático.

Aunado a lo anterior, la parte recurrente cita de manera descontextualizada lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a que supuestamente se indicó que se trata de un ejercicio que no es electoral, pues ello fue señalado por ese Alto Tribunal (a propósito del diseño legal de la figura de revocación de mandato), en el sentido únicamente de que no representa un ejercicio de **ratificación** de mandato, sino de **revocación** del mismo, lo que evita justamente que tenga alguna incidencia en la equidad de los procesos electorales partidistas, sin que ello implique su exclusión en la aplicación y vigencia del marco constitucional y legal antes referido.

---

<sup>56</sup> Véase las fojas 19 y 30.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS

En esa misma tesitura, la parte recurrente incurre de nueva cuenta en una afirmación inexacta, pues aun cuando ese Alto Tribunal declaró la inconstitucionalidad del artículo 61 de la LFRM,<sup>57</sup> lo cierto es que, precisó que la invalidez de tal precepto operaría a partir del **quince de diciembre de dos mil veintidós** (entre otras particularidades), a fin de no afectar el actual proceso de revocación de mandato.

Como se observa, los argumentos expuestos en el citado agravio no logran desvirtuar las consideraciones de la autoridad responsable para estimar la actualización de los elementos fácticos y normativos necesarios para la emisión de la medida tutelar combatida, o en su caso, evidenciar la ilegalidad de dicha determinación, como de manera imprecisa lo plantea.

### ***I. Indebida fundamentación y motivación, porque no se acredita el peligro en la demora [REP-20 y REP-21].***

En relación con este tema, la parte recurrente, expone lo siguiente:

- La medida cautelar se dictó de manera injustificada, porque no se está afectando el principio de imparcialidad.
- Se trató de expresiones neutrales que se emitieron sobre un ejercicio de participación ciudadana novedoso, aunado a que la responsable no es capaz de indicar la forma en la que las expresiones del presidente de la república influyen en la ciudadanía.
- La medida cautelar dictada por la autoridad responsable no cumple el requisito de procedencia de peligro en la demora consistente en la posible frustración de los derechos del solicitante de la medida cautelar como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo, en virtud de que el partido quejoso ni la autoridad responsable aportan pruebas que demuestren que las expresiones vertidas por el Presidente de la República pueden influir en el ánimo de la ciudadanía para votar en un sentido u otro dentro del proceso de revocación de mandato.

<sup>57</sup> En la acción de inconstitucionalidad 151/2021.

## **SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS**

Esta Sala Superior considera que el agravio es **Infundado**, porque la parte recurrente parte de la premisa inexacta: no debe acreditarse la posible influencia en la ciudadanía para verificar la procedencia o improcedencia de la medida cautelar; lo relevante es la existencia de expresiones, consideraciones y posicionamientos del presidente de la república. Como advirtió la responsable, este servidor público:

- Indicó que la pregunta a formularse para el ejercicio de revocación de mandato **está redactada de forma complicada** y que puede generar error en la ciudadanía al momento de ir a votar, refiriendo que, como ya no va a poder opinar al respecto, se corrieran la voz para aclarar la forma en que deben emitir su voto conforme a las opciones.
- **Leyó la pregunta a formularse y refirió:** *Que se le revoque el mandato por pérdida de la confianza, o sea, los que no quieren tienen que tachar ahí, si no cambian la pregunta; que siga en la Presidencia es los que quieren que yo termine el periodo. Pero esto hay que difundirlo para que los que quieren que se revoque el mandato no se vayan a equivocar.*
- **Opinó que lo más probable es que los medios de información y partidos opositores llamen a que no participe la ciudadanía en este ejercicio.**
- Conminó a los organismos electorales para que cumplieran con las campañas de difusión.
- Concluyó que este mecanismo de participación ciudadana obliga a que los próximos funcionarios públicos no sientan asegurada su permanencia en el cargo, aunque no tengan la aprobación del electorado y que el pueblo ejerza su derecho democrático.

Con lo anterior, advirtió que podría estarse presuntamente ante un incumplimiento a lo previsto en el artículo 35, fracción IX, de la Constitución general, numeral 7 que señala que los servidores públicos deben de abstenerse de utilizar recursos públicos con fines de **promoción y propaganda** relacionados con los procesos de revocación de mandato.



## SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS

En suma, la situación que se le reprocha de manera preliminar al titular del ejecutivo federal es la existencia de expresiones y posicionamientos vinculados con la manera en que debe entenderse la pregunta; la forma en que deben actuar las autoridades electorales y lo que espera de los demás actores políticos. Situación que, bajo la apariencia del buen derecho exceden los límites de lo legalmente permitido a los servidores públicos.

### ***J. Indebida ponderación del principio de imparcialidad sobre los principios de libertad de expresión, de prensa, legalidad y certeza [REP-21, REP-26].***

En este tema, la parte recurrente expone:

- La autoridad electoral, indebidamente pondera el principio de imparcialidad que no hizo valer el quejoso, sobre los principios de libertad de expresión, de prensa, legalidad y certeza.
- Solicita a esta Sala Superior que se considere que no se vulneró el marco constitucional, ni la normatividad electoral por las expresiones realizadas en la conferencia de prensa denunciada, misma que es un legítimo instrumento de comunicación, transparencia y rendición de cuentas, con el cual, se respeta y promueve la protección al derecho de defender las democracias que la ciudadanía tiene.
- El Ejecutivo expresó ideas que no configuran un uso indebido de tiempos de radio y televisión o recursos públicos, sino la promoción de un mecanismo de participación ciudadana que a la fecha en que acontecieron los hechos, ni siquiera había iniciado.

En cuanto hace al citado agravio, este órgano jurisdiccional considera que el mismo es **infundado**, a partir de que la estimación que la autoridad realizó respecto de la prevalencia del principio de imparcialidad, frente a la libertad de expresión y de prensa, es conforme a las disposiciones constitucionales y legales que reglamentan la revocación de mandato, en especial la regla que prohíbe la utilización de recursos públicos, sin que la parte recurrente señale con precisión por qué debió de primar una ponderación distinta.

## **SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS**

Es decir, aun cuando las expresiones fueron realizadas en un medio que la parte recurrente denomina como un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, debe considerarse que esa forma de comunicación del presidente de la república, no está exenta de que en su desarrollo, se cumpla por el mismo y en su caso, por sus diversos participantes, con los principios de imparcialidad, neutralidad y uso indebido de los recursos públicos, en el entendido de que (como ya se refirió), deben observar un **deber de cuidado reforzado** en la manifestaciones o expresiones que realicen, en su carácter de servidores públicos.

Adicionalmente, lo infundado de ese agravio, radica en el hecho de que la autoridad responsable no determinó la procedencia de la medida tutelar combatida, a partir de un presunto uso indebido de tiempo en radio y televisión, sino de estimar que estaba ante una actitud reiterada que (de manera preliminar) consideró vulneraba los principios de imparcialidad y neutralidad en el proceso de revocación de mandato, contrario al marco constitucional y legal que lo rige y que enfatiza la prohibición de utilizar recursos públicos para la difusión de ese ejercicio democrático.

Sin que al respecto, sea atendible el agravio relativo a que las expresiones denunciadas fueron realizadas en una fecha (dos de febrero), en la que no había iniciado la etapa de promoción del citado proceso (cinco de febrero), pues la responsable tomó en consideración la proximidad a ese acontecimiento, así como el hecho de que era inminente la emisión de la convocatoria respectiva, pues era un hecho público y notorio que se habían reunido los requisitos para ello.

### ***K. Violación al diseño Institucional que regula el orden Jerárquico al Interior de la administración pública federal [REP-21, REP-26].***

- En la sentencia impugnada se propone imputar responsabilidad a la Coordinación de Comunicación Social, CEPROPIE y a la Consejería Jurídica, realizando una interpretación descontextualizada de su labor, pues se acredita la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, sin embargo, dicho proceder invisibiliza la relación de



jerarquía que existe entre el presidente y la Coordinación y la Consejería.

- De ahí que la responsable impone a la Coordinación, CEPROPIE y a la Consejería Jurídica la obligación de desobedecer las órdenes del Ejecutivo, lo cual se traduce en un imperativo de inobservar de manera deliberada los mandatos de su superior jerárquico, en torno a la transmisión de las conferencias matutinas, lo cual sería un desacato y puede derivar de una responsabilidad administrativa.
- Se responsabiliza al suscrito de desobedecer las órdenes de mi superior jerárquico, es decir de la Presidencia de la República, así como de leyes y reglamentos que regulan mis facultades y funciones, lo cual implicaría en caso de desobediencia que se determinen las responsabilidades administrativas correspondientes.
- La resolución impugnada carece de la debida motivación para determinar una responsabilidad al suscrito en el caso que nos ocupa, tal cuestión es abiertamente ilegal debido a que no pueden ser sancionables aquellos hechos o conductas que atienden a la orden emitida por el superior jerárquico, en las que un ente público conmina a su inferior a actuar de cierta manera y dichas conductas no evidencian por sí misma una ilegalidad.

Al respecto, esta Sala Superior estima que los planteamientos de la parte recurrente son **inoperantes e infundados**.

La **inoperancia** se sostiene porque, contrario a lo manifestado en su escrito de demanda, en el acto impugnado la responsable se limitó a resolver lo conducente respecto de la procedencia o improcedencia de las medidas cautelares solicitadas **sin que la vinculación realizada a distintas autoridades, por ende a los funcionariados públicos, derive -en este momento procesal- en la atribución de conductas y responsabilidades concretas, pues ello corresponderá con el fondo del procedimiento, que en su caso se instaure y resuelva en su contra.**

En efecto, en este momento propiamente la autoridad responsable solo sujetó a las autoridades (Coordinación, CEPROPIE y Consejería jurídica) a que, en el ámbito de sus atribuciones eviten incurrir en actos que promocionen el proceso de revocación de mandato.

## **SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS**

Aunado a que, la orden dirigida a la Coordinación de Comunicación Social y Vocería, Consejería Jurídica y CEPROPIE en relación con la abstención de difundir, publicar y poner a disposición de la señal satelital cualquier promoción de la revocación de mandato, así como de aquellas que vulneren los principios de imparcialidad y neutralidad y la eliminación de ciertas publicaciones, **de un análisis preliminar de lo ordenado es coincidente con el deber de observancia y cumplimiento de los límites impuestos en las leyes y los principios constitucionales.**

Lo **infundado** de este planteamiento atiende a que, con independencia de que ciertos actos u omisiones sean instruidos por un superior jerárquico, estas instrucciones no pueden trastocar el marco constitucional y legal que de manera simultánea obliga a que cualquier funcionario público cumpla con su deber de cuidado y evite la comisión de conductas que vulneren el orden constitucional y legal.<sup>58</sup>

Reiterando que, en este momento, no se le está sujetando al procedimiento sancionador respectivo, ni adjudicando alguna responsabilidad.

Por esas razones, de un análisis preliminar de lo ordenado en el acto impugnado, la vinculación y orden emitida, en relación con la tutela preventiva, en modo alguno constituye un lineamiento que trastoque los límites impuestos por el ordenamiento jurídico mexicano en materia de difusión de propaganda gubernamental aplicable a todos los funcionarios públicos,<sup>59</sup> particularmente, durante el proceso de revocación de mandato.

Con independencia de lo anterior, de un análisis de la exhaustivo de la demanda, esta Sala Superior advierte que, en el caso, de la Consejería Jurídica únicamente comparece en su calidad de representante del ejecutivo federal, sin que haga agravio en el sentido aducido por el Coordinador o la CEPROPIE, (esto es, cuestionando la vinculación realizada en el acto impugnado a aquél); sin embargo, las mismas consideraciones son aplicables en su caso.

---

<sup>58</sup> Similares consideraciones se tuvieron en los expedientes SUP-REP-243/2021, SUP-REP-312/2021 y acumulados y SUP-REP-358/2021 y acumulados.

<sup>59</sup> Véase lo resuelto en el SUP-REP-331/2021 y acumulados.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS

### Conclusión

En virtud, de que esta Sala Superior considera **infundados e inoperantes** los agravios hechos valer por el actor, lo conducente es **confirmar el acuerdo impugnado**.

El presente pronunciamiento deriva de un análisis preliminar y en apariencia del buen derecho, por lo que las consideraciones aquí plasmadas no determinan, ni sujetan el sentido de la decisión que, en su oportunidad, emita la autoridad correspondiente, luego del análisis de la totalidad del material probatorio aportado por las partes, del obtenido de las diligencias de investigación, así como de la documentación e información allegada como consecuencia de los alegatos que, en su caso, presenten los involucrados.

En definitivo, al advertir este órgano jurisdiccional que la materia de la litis en la presente controversia, la constituye expresiones similares a las que fueron valorada en una diversa resolución de la Comisión de Quejas y Denuncias, de las que se determinó la procedencia de las medidas cautelares y cuya decisión fue confirmada por esta Sala en el SUP-REP-493/2021, lo consecuente es valorar esta reiteración bajo el parámetro utilizado por la responsable.

Por lo antes expuesto, se:

### RESUELVE

**PRIMERO.** Se acumulan los recursos SUP-REP-21/2022, SUP-REP-26/2022 y SUP-REP-27/2022 al diverso SUP-REP-20/2022.

**SEGUNDO.** Se desecha el SUP-REP-27/2022.

**TERCERO.** Se confirma el acuerdo impugnado.

**NOTIFÍQUESE** como en Derecho corresponda.

## **SUP-REP-20/2022 Y ACUMULADOS**

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del magistrado José Luis Vargas Valdez ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente resolución 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.

**Magistrado Presidente**

Nombre: Reyes Rodríguez Mondragón

Fecha de Firma: 15/02/2022 10:27:51 a. m.

Hash: Jx+6ydPiB/HN2OXwhbfq+HR09u4IvsZpYx4b+O6tNyY=

**Magistrado**

Nombre: Felipe de la Mata Pizaña

Fecha de Firma: 15/02/2022 10:51:19 a. m.

Hash: fyYnV5djvpaIJS MVKwIUZKzCvwm7t2FvbJ98uygf7dE=

**Magistrado**

Nombre: Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Fecha de Firma: 15/02/2022 10:44:07 a. m.

Hash: 5ex21dwZOOHmSz4zg+EmTWJUFjnvVsn3+T3Xhoyy27A=

**Magistrado**

Nombre: Indalfer Infante Gonzales

Fecha de Firma: 15/02/2022 10:44:50 a. m.

Hash: gSJox5TxbALHLZ5Kv3H3UsxPynaUyvesBjQk6dupvc=

**Magistrada**

Nombre: Janine M. Otálora Malassis

Fecha de Firma: 15/02/2022 12:28:53 p. m.

Hash: XcKWgu9ZUCLlsh6GgkGWURSqZNCclLLf7VqNmGLPLjk=

**Magistrada**

Nombre: Mónica Aralí Soto Fregoso

Fecha de Firma: 15/02/2022 10:52:07 a. m.

Hash: vUHlrl/de8SCEyKm2cq663Bx3JuNo9uQRfiUw793ERc=

**Secretario General de Acuerdos**

Nombre: Luis Rodrigo Sánchez Gracia

Fecha de Firma: 15/02/2022 10:11:47 a. m.

Hash: PBj48FcLoBEOleD+4Z6bWsSjYm7GtlWlf2J3PK2w0M0=

