



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SÍNTESIS SUP-REP-538/2022 Y ACUMULADOS

Recurrentes: Adán Augusto López Hernández y otros.
Responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

Tema: violación a la normativa electoral con motivo de actos anticipados de campaña y proselitismo por los comicios locales 2022-2023 y federal 2023-2024.

Hechos

Denuncias

El PRD denunció a diversos servidores públicos federales y locales por violación a la normativa electoral con motivo de un evento en Coahuila, donde se manifestaron sobre los comicios federal 2023-2024 y local en la entidad 2022-2023 y su difusión en redes sociales. Solicitando cautelares.

Concesión de medidas cautelares

La responsable concedió las medidas cautelares solicitadas de tutela preventiva y ordenó a MORENA y a diversos funcionarios abstenerse de organizar eventos similares. Contra lo anterior se presentaron diversos recursos de revisión del procedimiento especial sancionador.

Desechamientos

Se desechan las demandas de los expedientes SUP-REP-546/2022, SUP-REP-548/2022, SUP-REP-556/2022, SUP-REP-562/2022 y SUP-REP-568/2022, por lo siguiente:

- **SUP-REP-548/2022:** por **preclusión** del derecho de acción, pues la recurrente lo agotó al presentar el diverso SUP-REP-539/2022, en términos idénticos.
- **SUP-REP-546/2022, SUP-REP-556/2022, SUP-REP-562/2022 y SUP-REP-568/2022:** por presentación **extemporánea** pues, como se advierte de la ejecutoria, las demandas no se presentaron oportunamente.

Resumen de agravios

Contestación

Incompetencia de la autoridad responsable para dictar el acto impugnado.



Infundado. El acto reclamado se vincula con la actuación de servidores públicos federales y locales, un dirigente nacional y con la afectación a principios electorales por el posible impacto en los próximos comicios estatales y federal, dadas las aspiraciones de varios de los denunciados, así que no puede dividirse la continenencia de la causa.

Naturaleza de las medidas de tutela preventiva.



Infundado. Sí se justificó el sustento y motivo para dictarlas respecto de los sujetos denunciados de modo expreso e individual y/o que tuvieron participación activa o preponderante en el evento Coahuila y, por tanto, solo respecto a ellos se confirmaría.

Sobre los efectos particulares de la medida y sujetos obligados.



Fundado. Se encuentra indebidamente motivada la resolución, por lo que se revoca parcialmente el acuerdo impugnado, para que la responsable **precise las razones particulares que justifican tal medida solo por determinados actores que no son señalados de específico en la denuncia ni tuvieron participación activa en el evento citado.**

Otros argumentos



Ineficaces. Son aspectos que corresponden al fondo del asunto.

Sobre publicaciones de un consejero del INE



Ineficaz. El PES no es el medio para conocer de tales actos.

Conclusión: Se **desecha** respecto de diversas demandas; se **confirma parcialmente** por las **personas denunciadas** y se **revoca parcialmente** sobre las personas **no denunciadas**.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

EXPEDIENTE: SUP-REP-538/2022 Y
ACUMULADOS

ENCARGADO DEL ENGROSE: MAGISTRADO
FELIPE DE LA MATA PIZAÑA¹

Ciudad de México, quince julio de dos mil veintidós.

Sentencia que, respecto del acuerdo de la **Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral**² el cual impugnaron diversos **servidores públicos**³, determina: **i) confirmar parcialmente** en cuanto a las personas denunciadas, y **ii) revocar parcialmente** por lo que hace a las personas que no fueron denunciadas; en los términos que se precisan en la parte final de la presente ejecutoria.

ÍNDICE

I. ANTECEDENTES.....	2
II. COMPETENCIA.....	5
III. RESOLUCIÓN EN SESIÓN NO PRESENCIAL	6
IV. ACUMULACIÓN	6
V. TERCERO INTERESADO	6
VI. IMPROCEDENCIA	7
1. Preclusión.....	7
2. Extemporaneidad	9
VII. PROCEDENCIA	10
VIII. ESTUDIO DE FONDO	13
1. Acuerdo impugnado	13
2. Planteamiento de los actores	13
3. Materia de controversia y metodología de estudio	15
4. Determinación de la Sala Superior	16
5. Análisis concreto de los agravios	18
IX. EFECTOS.....	37
Acorde a lo expuesto y fundado se emiten los siguientes:.....	39
X. RESOLUTIVOS	39

GLOSARIO

Actores/ recurrentes: De manera directa o por conducto de sus representantes promovieron Adán Augusto López Hernández, Claudia Sheinbaum Pardo, el coordinador de Comunicación Social del Gobierno Federal, el presidente de la República, las y los gobernadores de, Baja California, Campeche, Guerrero, Tabasco y Tlaxcala; la y el gobernadores electos de Quintana Roo, Tamaulipas; la y los diputados federales Andrea Chávez Treviño, Sergio Carlos Gutiérrez Luna, Mario Rafael Llergo Latournerie; Horacio Duarte Olivare; los senadores: Ricardo Monreal Ávila, José Narro Céspedes Higinio Martínez Miranda; Delfina Gómez Álvarez, y la secretaria del Trabajo y Previsión Social, el secretario de

¹ **Secretario instructor:** Fernando Ramírez Barrios. **Secretariado:** Rodolfo Arce Corral, Alexandra Avena Koenigsberger, Mauricio Del Toro Huerta y María Cecilia Guevara y Herrera.

² ACQyD-INE-144/2022.

³ Se promovieron veinticinco recursos de revisión del procedimiento especial sancionador; en el apartado 4 de Antecedentes (pp. 3 a 5) se especifican los números de expediente y recurrentes.

SUP-REP-538/2022 Y ACUMULADOS

	Relaciones Exteriores; así como Minerva Citlalli Hernández Mora y Mario Martín Delgado Carrillo, la secretaria y el presidente de Morena, y el propio partido.
Comisión de Quejas/ responsable:	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
INE:	Instituto Nacional Electoral.
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley Electoral:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
OPLE de Coahuila:	Instituto electoral u organismo público local electoral de Coahuila.
PRD:	Partido de la Revolución Democrática.
PES:	Procedimiento especial sancionador.
REP:	Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Tribunal:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
UTCE:	Unidad Técnica de los Contencioso Electoral.

I. ANTECEDENTES

De las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente:

1. Denuncia. El veintiocho de junio de dos mil veintidós⁴, el PRD denunció a la jefa de Gobierno de la Ciudad de México Claudia Sheinbaum Pardo, al secretario de Gobernación Federal, Adán Augusto López Hernández, a la diputada y diputado federales Aleida Alavez Ruíz y Moisés Ignacio Mier Velazco, al senador Ricardo Monreal Ávila, y a la gobernadora de Guerrero, Evelyn Cecilia Salgado Pineda, así como a Morena y a quien resultara responsable.

Lo anterior, por lo que consideró actos anticipados de campaña para los procesos federal 2023-2024 para renovar la presidencia de la República, y local 2022-2023 a celebrarse en Coahuila; así como proselitismo, vulneración a la imparcialidad y equidad, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos; porque, según adujo, el veintiséis de junio realizaron un evento en Coahuila, donde se manifestaron sobre los comicios y lo difundieron en sus redes sociales y en las del MORENA.

⁴ En adelante, todas las fechas corresponderán a dos mil veinte, salvo que se precise una diversa.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REP-538/2022 Y ACUMULADOS

En la denuncia se solicitó el dictado de medidas cautelares.

2. Instrucción⁵. La UTCE realizó diligencias, admitió a trámite la denuncia y reservó el emplazamiento hasta culminar la investigación.

3. Acuerdo impugnado. El cinco de julio, la Comisión de Quejas, entre otros temas, declaró procedentes las medidas cautelares de tutela preventiva porque, de modo preliminar, el evento materia de denuncia era probablemente ilícito⁶ y se justificaba emitir las ante el riesgo inminente y el temor fundado de que pudieran realizarse eventos con iguales o similares características.

En consecuencia, ordenó i) a Morena y a Mario Martín Delgado Carrillo, abstenerse de organizar, convocar y realizar, en cualquier lugar del territorio nacional, eventos proselitistas iguales o similares a los de doce de junio en Estado de México y veintiséis siguiente en Coahuila, hasta que inicien formalmente los comicios 2022-2023 y 2023-2024, y ii) a treinta servidores públicos abstenerse de organizar, realizar y participar, en cualquier lugar del territorio nacional, en eventos como los citados.

4. REP. Inconformes, entre el siete y el once de julio se interpusieron diversos recursos, por quienes a continuación se precisa:

	Expediente	Recurrente	interpuesto en:	Fecha de presentación
1	SUP-REP-538/2022	Adán Augusto López Hernández	Sala Superior	7 de julio, 23:55 horas.
2	SUP-REP-539/2022	Claudia Sheinbaum Pardo	Sala Superior	8 de julio, 9:01 horas.
3	SUP-REP-540/2022	Marina del Pilar Ávila Olmeda, gobernadora de Baja California, por conducto del consejero jurídico del Poder Ejecutivo local.	INE	7 de julio, 10:19 horas.
4	SUP-REP-541/2022	Jesús Ramírez Cuevas, coordinador General de Comunicación Social y Vocero del Gobierno de la República.	Sala Superior	8 de julio, 10:30 horas
5	SUP-REP-542/2022	Presidente de la República, por conducto de la consejera adjunta de	Sala Superior	8 de julio, 10:30 horas.

⁵ UT/SCG/PE/PRD/CG/372/2022

⁶ Ello, al ser una posible estrategia para posicionar a Morena y a quienes buscan una candidatura en ese partido fuera de los plazos legales, en detrimento de la equidad en las próximas elecciones de Coahuila, Estado de México, y la federal.

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

	Expediente	Recurrente	interpuesto en:	Fecha de presentación
		Control Constitucional y de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.		
6	SUP-REP-543/2022	Sergio Carlos Gutiérrez Luna, diputado Federal.	INE	7 de julio, 15:34 horas
7	SUP-REP-545/2022	Mario Rafael Llergo Latournerie, representante propietario de Morena.	INE	7 de julio, 16:54 horas
8	SUP-REP-546/2022	Andrea Chávez Treviño, diputada federal	Sala Superior	8 de julio, 19:46 horas.
9	SUP-REP-547/2022	Carlos Manuel Merino Campos, gobernador de Tabasco, por conducto de la coordinadora general de Asuntos Jurídicos.	INE	8 de julio, 9:05 horas.
10	SUP-REP-548/2022	Claudia Sheinbaum Pardo	INE	8 de julio, 9:07 horas.
11	SUP-REP-549/2022	Minerva Citlalli Hernández Mora.	INE	8 de julio, 9:07 horas.
12	SUP-REP-550/2022	Mario Rafael Llergo Latournerie	INE	8 de julio, 9:37 horas.
13	SUP-REP-551/2022	Horacio Duarte Olivares	INE	8 de julio, 9:41 horas.
14	SUP-REP-552/2022	Ricardo Monreal Ávila	INE	8 de julio, 10:14 horas.
15	SUP-REP-553/2022	Mario Martín Delgado Carrillo	INE	8 de julio, 11:30 horas.
16	SUP-REP-554/2022	Omar Guadalupe Gutiérrez Lozano, director general de Asuntos Jurídicos promoviendo en ausencia de la Secretaria del Trabajo y Previsión Social.	INE	8 de julio, 11:56 horas
17	SUP-REP-555/2022	Higinio Martínez Miranda.	INE	8 de julio, 13:44 horas
18	SUP-REP-556/2022	Marcelo Ebrard Casaubón, Secretario de Relaciones Exteriores, vía el director jurídico de lo Contencioso de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría.	INE	8 de julio, 18:23 horas
19	SUP-REP-557/2022	José Narro Céspedes, senador.	INE	9 de julio, 10:58 horas
20	SUP-REP-559/2022	Américo Villarreal Anaya, gobernador electo de Tamaulipas	INE	8 de julio, 9:16 horas
21	SUP-REP-560/2022	Gobernadora de Campeche, vía el consejero jurídico del Poder Ejecutivo de esa entidad.	INE	7 de julio, 15:27 horas
22	SUP-REP-561/2022	Gobernadora de Tlaxcala, por conducto del consejero jurídico del Ejecutivo de dicha entidad.	INE	8 de julio, 12:10 horas
23	SUP-REP-562/2022	Delfina Gómez Álvarez	INE	11 de julio, 13:37 horas.
24	SUP-REP-568/2022	Evelyn Cecia Salgado Pineda, gobernadora de Guerrero, vía consejero jurídico del Poder Ejecutivo de tal entidad.	INE	8 de julio, 13:15 horas.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REP-538/2022 Y ACUMULADOS

	Expediente	Recurrente	interpuesto en:	Fecha de presentación
25	SUP-REP-569/2022	María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, gobernadora electa de Quintana Roo.	INE	8 de julio, a las 9:28 horas.

5. Registro y turno. En su momento, la presidencia de esta Sala Superior ordenó integrar los expedientes SUP-REP-538/2022, SUP-REP-539/2022, SUP-REP-540/2022, SUP-REP-541/2022, SUP-REP-542/2022, SUP-REP-543/2022, SUP-REP-545/2022, SUP-REP-546/2022, SUP-REP-547/2022, SUP-REP-548/2022, SUP-REP-549/2022, SUP-REP-550/2022, SUP-REP-551/2022, SUP-REP-552/2022, SUP-REP-553/2022, SUP-REP-554/2022, SUP-REP-555/2022, SUP-REP-556/2022, SUP-REP-557/2022, SUP-REP-559/2022, SUP-REP-560/2022, SUP-REP-561/2022, SUP-REP-562/2022, SUP-REP-568/2022 y SUP-REP-569/2022 y turnarlos a la ponencia de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso.

6. Tercero interesado. El ocho de julio, el PRD compareció en diversos REP, para formular los alegatos que estimó pertinentes.

7. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la magistrada instructora acordó radicar todos los asuntos, así como admitir a trámite y declarar cerrada la instrucción, al no haber diligencias pendientes por desahogar, respecto de veinte recursos, y ordenó la elaboración del proyecto de sentencia correspondiente.

8. Sesión y engrose. En sesión de quince de julio, por mayoría de votos se rechazó el proyecto formulado por la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y se encargó al magistrado Felipe de la Mata Pizaña el engrose correspondiente.

II. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para resolver los presentes asunto, ya que se controvierte un acuerdo de la Comisión de Quejas que declaró

SUP-REP-538/2022 Y ACUMULADOS

procedentes las medidas cautelares de tutela preventiva dentro de un PES, a través de diversos REP, medio de impugnación cuyo conocimiento es exclusivo de este órgano jurisdiccional.⁷

III. RESOLUCIÓN EN SESIÓN NO PRESENCIAL

Con el acuerdo general 8/2020,⁸ esta Sala Superior determinó que las sesiones de resolución se realizarían por videoconferencia hasta que el pleno determinara alguna cuestión distinta, lo cual no ha sucedido. Por ello, se justifica la resolución de este asunto en sesión no presencial.

IV. ACUMULACIÓN

Procede acumular los REP porque existe conexidad en la causa, esto es, identidad en la autoridad responsable y en el acto impugnado. En consecuencia, se acumulan los expedientes del SUP-REP-539/2022 al SUP-REP-543/2022, del SUP-REP-545/2022 al SUP-REP-557/2022, del SUP-REP-559/2022 al SUP-REP-562/2022, SUP-REP-568/2022 y SUP-REP-569/2022 al diverso SUP-REP-538/2022, por ser éste el primero que se recibió en esta Sala Superior.

Por tanto, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutivos de la sentencia, a los autos del expediente acumulado.

V. TERCERO INTERESADO

Se tiene como tercero interesado al PRD, porque cumple los requisitos legales⁹ para ello.

⁷ Artículos 41, párrafo tercero, base VI y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución; 164; 166, fracciones V y X, y 169, fracción XVIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3.2.f); 4.1, y 109.2 de la Ley de Medios.

⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de octubre de dos mil veinte.

⁹ Artículo 17.4 de la Ley de Medios. Los escritos de tercero se presentaron en los expedientes SUP-REP-540/2022 y SUP-REP-543/2022.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REP-538/2022 Y ACUMULADOS

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

2. Oportunidad. Los escritos fueron presentados dentro del plazo de setenta y dos horas, porque las demandas de los REP con los que se encuentran relacionados se promovieron el siete de julio, mientras que los escritos de comparecencia se presentaron el ocho de julio, por lo que es claro que están dentro del plazo establecido para tal efecto.

3. Legitimación e interés jurídico. Se cumplen los requisitos porque el compareciente es un partido político nacional. Asimismo, tiene interés jurídico porque es quien presentó la queja y solicitó el dictado de las medidas cautelares en tutela preventiva, cuya determinación es materia de impugnación de los REP, además tiene un interés opuesto al de los recurrentes porque pretende que se confirme el acuerdo impugnado.

4. Personería. Se le reconoce a Ángel Ávila Clemente Romero, al ser el representante del PRD, ante el Consejo General del INE y así haberlo señalado la autoridad responsable.

VI. IMPROCEDENCIA

Debe **desecharse de plano** la demanda de los recursos SUP-REP-546/2022, SUP-REP-548/2022, SUP-REP-556/2022, SUP-REP-562/2022 y SUP-REP-568/2022, de conformidad con lo siguiente.

1. Preclusión. En el **SUP-REP-548/2022** se actualiza la causal de improcedencia citada respecto del derecho de acción de la recurrente.

Ello porque la recurrente, a través de la diversa demanda que se registró como expediente **SUP-REP-539/2022** que interpuso antes que la aquí analizada, **agotó su derecho para controvertir** el acuerdo de la Comisión de Quejas, dado que se trata de la misma demanda.

SUP-REP-538/2022 Y ACUMULADOS

Marco jurídico. En la Ley de Medios¹⁰, entre otros supuestos, se prevé la improcedencia de los recursos, cuando se controvierte el mismo acto que en una demanda previamente presentada.

A partir de lo previsto en la Ley de Medios sobre la presentación y la sustanciación de las impugnaciones, esta Sala Superior ha indicado que el derecho a impugnar sólo puede ejercerse en el plazo legal atinente, en una sola ocasión en contra del mismo acto. Por eso, la presentación de una demanda para combatir una decisión específica agota el derecho de acción y, por tanto, una segunda sustancialmente similar promovida por el mismo actor contra el mismo acto es improcedente¹¹.

Caso concreto. Claudia Sheinbaum Pardo, en un primer momento, ejerció su derecho de acción con la demanda que presentó en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el ocho de julio, a las **nueve horas con un minuto**¹², lo que originó la integración del expediente **SUP-REP-539/2022**.

En esa misma fecha, pero a las **nueve horas con siete minutos**¹³, la actora presentó una segunda demanda ante el INE que la remitió a este Tribunal y originó la integración del expediente **SUP-REP-548/2022**.

En consecuencia, y dado que el contenido de las demandas es similar, pues se señala la misma autoridad responsable, existe identidad con el acto reclamado, de pretensión y de agravios, debe **desecharse** la demanda del **SUP-REP-548/2022**, debido a que la recurrente agotó su derecho de acción con la presentación de una demanda previa.

¹⁰ Artículo 9, apartado 3.

¹¹ Jurisprudencia 33/2015: DERECHO A IMPUGNAR ACTOS ELECTORALES. LA RECEPCIÓN DE LA DEMANDA POR ÓRGANO OBLIGADO A INTERVENIR EN EL TRÁMITE O SUSTANCIACIÓN GENERA SU EXTINCIÓN POR AGOTAMIENTO.

¹² Según obra en el sello de acuse visible en la primera foja de la demanda.

¹³ Consta el sello de acuse y en el aviso de interposición del REP emitido por el INE.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

2. Extemporaneidad. Las demandas de los **SUP-REP-546/2022, SUP-REP-556/2022, SUP-REP-562/2022 y SUP-REP-568/2022** son **improcedentes** porque se promovieron **fuera del plazo legal**.

Marco jurídico. La Ley de Medios establece que una impugnación será improcedente cuando no se promueva dentro del plazo que la ley correspondiente establece para impugnar¹⁴ y, expresamente, se prevé que el plazo para impugnar las medidas cautelares emitidas por el INE será de cuarenta y ocho horas contadas a partir de la imposición de las medidas¹⁵.

Caso concreto. De las constancias de los expedientes se advierte que en los cuatro citados se interpusieron los REP fuera del plazo referido de cuarenta y ocho horas. Esto es así porque:

i. En los casos de los expedientes **SUP-REP-546/2022, SUP-REP-556/2022 y SUP-REP-568/2022**, los promoventes fueron notificados por oficio, el **seis de julio**, a las *once horas con cinco minutos*, a las *once horas con cincuenta y tres minutos* y a las *trece horas con cinco minutos*, respectivamente; entonces, el plazo para impugnar feneció a las *mismas horas* referidas del **ocho de julio**.

Las demanda se presentaron el **ocho de julio**, pero en el caso del SUP-REP-546/2022, a las *diecinueve horas con cuarenta y seis minutos*, en el SUP-REP-556/2022, vía juicio en línea, a las dieciocho horas con veintitrés minutos¹⁶ y en el SUP-REP-568/2022, a las *trece horas con quince minutos*, por lo que es claro que son extemporáneas.

ii. Respecto del expediente **SUP-REP-562/2022**, el acuerdo se notificó el **siete de julio**, a las *dieciséis horas con veinticinco minutos*¹⁷, por lo que el plazo para impugnar feneció a la *misma hora* del **nueve de julio**. Sin

¹⁴ Acorde con los artículos 9.3, y 10.1.b), de la Ley de Medios.

¹⁵ Artículo 109.3.

¹⁶ Según consta en el escrito de demanda firmado electrónicamente.

¹⁷ Conforme lo manifestado por la propia actora en la página 2 de su escrito de demanda.

SUP-REP-538/2022 Y ACUMULADOS

embargo, la demanda se presentó el **once de julio**, a las *trece horas con treinta y siete minutos*, por lo que también es obvia su extemporaneidad.

Para mayor claridad se asientan los datos en el siguiente cuadro:

Expediente	Recurrente	Notificación	Presentación del REP	Tiempo excedido
SUP-REP-546/2022	Andrea Chávez Treviño, diputada federal	6 de julio, 11:05 horas	8 de julio, 19:46 horas	8:41 horas.
SUP-REP-556/2022	Secretario de Relaciones Exteriores, vía el director de lo Jurídico Contencioso de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría,	6 de julio, 11:53 horas	8 de julio, 18:23 horas	6:16 horas.
SUP-REP-568/2022	Evelyn Cecilia Salgado Pineda, gobernadora de Guerrero, vía el consejero jurídico del Poder Ejecutivo de la entidad.	6 de julio, 13:05 horas.	8 de julio, 13:15 horas.	10 minutos.
SUP-REP-562/2022	Delfina Gómez Álvarez	7 de julio, 16:25 horas	11 de julio, 13:37 horas	Aprox. 45 hrs.

En tales circunstancias, dado que los asuntos son improcedentes deben **desecharse de plano** las demandas de los cinco expedientes analizados.

VII. PROCEDENCIA

Los demás REP¹⁸ reúnen los requisitos de procedencia porque¹⁹:

1. Forma. Las demandas se presentaron por escrito y en ellas: se precisa el nombre del promovente y, en su caso de su representante; el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para ello; la identificación del acto impugnado; los hechos y agravios, y se asientan las respectivas firmas autógrafas.

¹⁸ SUP-REP-538/2022 al SUP-REP-543/2022, SUP-REP-545/2022, SUP-REP-547/2022, SUP-REP-549/2022 al SUP-REP-555/2022, SUP-REP-557/2022, y SUP-REP-569/2022.

¹⁹ Artículos 7.1; 8.1; 9.1; 12.1, incisos a) y b); y 13.1.b), de la Ley de Medios.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REP-538/2022 Y ACUMULADOS

2. Oportunidad. Los REP son oportunos ya que el acuerdo impugnado se notificó entre el cinco y siete de julio y las demandas se interpusieron entre el siete y el nueve de julio, dentro del **plazo de cuarenta y ocho horas** como se indica a continuación²⁰.

Recurrente	Notificación	Presentación	48 hrs.
1. Adán Augusto López Hernández (SUP-REP-538/2022)	6 de julio, 10:40 horas.	7 de julio, 23:55 horas.	Sí
2. Claudia Sheinbaum Pardo (SUP-REP-539/2022)	6 de julio, 9:50 horas	8 de julio, 9:01 horas.	Sí
3. Marina del Pilar Ávila Olmeda, gobernadora de Baja California, por conducto del consejero jurídico del Poder Ejecutivo de la entidad (SUP-REP-540/2022).	5 de julio, 16:00 horas.	7 de julio, 10:19 horas.	Sí
4. Jesús Ramírez Cuevas, coordinador general de Comunicación Social y Vocero del Gobierno de la República (SUP-REP-541/2022).	6 de julio, 11:44 horas	8 de julio, 10:30 horas	Sí
5. Presidente de la República, vía la consejera Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (SUP-REP-542/2022).	6 de julio, 11:10 horas	8 de julio, 10:30 horas.	Sí
6. Sergio Carlos Gutiérrez Luna, diputado federal (SUP-REP-543/2022)	6 de julio, 11:15 horas	7 de julio, 15:34 horas	Sí
7. Mario Rafael Llergo Latournerie, representante propietario de Morena ((SUP-REP-545/2022).	5 de julio, 17:48 horas	7 de julio, 16:54 horas	Sí
8. Carlos Manuel Merino Campos, gobernador de Tabasco, vía la coordinadora general de Asuntos Jurídicos (SUP-REP-547/2022).	6 de julio, 11:46 horas	8 de julio, 9:05 horas.	Sí
9. Minerva Citlalli Hernández Mora (SUP-REP-549/2022).	6 de julio, 10:13 horas	8 de julio, 9:07 horas.	Sí
10. Mario Rafael Llergo Latournerie (SUP-REP-550/2022)	6 de julio, 11:10 horas	8 de julio, 09:37 horas.	Sí
11. Horacio Duarte Olivares (SUP-REP-551/2022)	6 de julio, 10:35 horas	8 de julio, 9:41 horas.	Sí
12. Ricardo Monreal Ávila (SUP-REP-552/2022)	6 de julio, 10:56 horas	8 de julio, 10:14 horas.	Sí
13. Mario Martín Delgado Carrillo (SUP-REP-553/2022)	6 de julio, 12:25 horas	8 de julio, 11:30 horas.	Sí
14. Director general de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, promoviendo en ausencia de la titular de tal órgano (SUP-REP-554/2022).	6 de julio, 12:27 horas	8 de julio, 11:56 horas	Sí
15. Higinio Martínez Miranda (SUP-REP-555/2022).	6 de julio, 16:00 hrs ²¹	8 de julio, 13:44 horas	Sí
16. José Narro Céspedes, Senador de la	7 de julio,	9 de julio,	Sí

²⁰ Artículo 109.3 de la Ley de Medios. Por acuerdo de cinco de julio del expediente PES UT/SCG/PE/PRD/CG/372/2022 se solicitó a los vocales ejecutivos y/o secretario de las Juntas Locales Ejecutivas del INE en Baja California, Campeche, Guerrero, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Tlaxcala que, en auxilio, se notificara el acuerdo.

²¹ El recurrente indica esa fecha y hora de notificación y de las constancias no se advierte lo contrario.

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

Recurrente	Notificación	Presentación	48 hrs.
República (SUP-REP-557/2022).	11:46 horas	10:58 horas	
17. Américo Villarreal Anaya, gobernador Electo de Tamaulipas (SUP-REP-559/2022)	6 de julio, 9:40 horas	8 de julio, 9:16 horas	SÍ
18. Gobernadora de Campeche, vía el consejero jurídico del Poder Ejecutivo de la entidad (SUP-REP-560/2022).	5 de julio, 17:49 horas	7 de julio, 15:27 horas	SÍ
19. Gobernadora de Tlaxcala, vía consejero jurídico del Ejecutivo de Tlaxcala (SUP-REP-561/2022).	6 de julio, 12:29 horas	8 de julio, 12:10 horas	SÍ
20. María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, gobernadora electa del Quintana Roo (SUP-REP-569/2022)	6 de julio, 11:15 horas	8 de julio, 9:28 horas	SÍ

3. Legitimación y personería. Las partes recurrentes cuentan con legitimación para interponer el recurso, al quedar vinculados al cumplimiento del acuerdo controvertido.

Por otra parte, quienes acuden ante esta instancia por las servidoras y servidores: Marina del Pilar Ávila Olmeda, gobernadora de Baja California²²; Andrés Manuel López Obrador, presidente de la República²³; MORENA²⁴; Carlos Manuel Merino Campos, gobernador de Tabasco²⁵ y Luisa María Alcalde Luján, secretaria del Trabajo y Previsión Social²⁶, acreditan su calidad de representantes.

4. Interés Jurídico. Se satisface este requisito, porque las partes recurrentes controvierten el acuerdo que declaró la procedencia de las medidas cautelares solicitadas, a cuyo cumplimiento quedaron vinculadas. De ahí que su pretensión sea la revocación de dicho acuerdo.

5. Definitividad. El acto impugnado es definitivo y firme, pues no existe algún medio de impugnación previsto en la ley pendiente de agotar.

²² Acude Juan José Pon Méndez, como Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo de Baja California en representación de la Gobernadora de dicha entidad, Marina del Pilar Ávila Olmeda.

²³ Acude Claudia Angélica Nogales Gaona, en su carácter de Consejera Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

²⁴ Acude Mario Rafael Llergo Latournerie, como representante propietario de MORENA.

²⁵ Karla Cantoral Domínguez, coordinadora general de Asuntos Jurídicos, en representación del gobernador de Tabasco.

²⁶ Omar Guadalupe Gutiérrez Lozano, director general de asuntos jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, promoviendo en ausencia de la titular de tal secretaría.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

1. Acuerdo impugnado

- En lo que fue materia de controversia en los asuntos que se analizan, la responsable declaró procedente la solicitud de medidas cautelares de tutela preventiva, al considerar de manera preliminar que el evento denunciado era probablemente ilícito y, ante el riesgo inminente y temor fundado de que pudiera realizarse otro evento con iguales o similares características otorgaba dicha medida.

- Lo anterior, con el análisis individual y contextual del caso; concretamente y de manera destacada, el lugar en el que se realizó, la finalidad del evento, las aspiraciones de las personas que participaron en el mismo, las expresiones y discursos ahí expuestos, así como el hecho de que no era la primera vez que ocurría.

- Por otro lado, derivado de lo anterior, también consideró procedente la solicitud de medidas cautelares para ordenar a Claudia Sheinbaum, Ricardo Monreal, Mario Delgado y al partido Morena que retiraran de sus redes sociales, las publicaciones derivadas del evento materia de denuncia que se precisaron.

2. Planteamiento de los actores

Del análisis de las demandas se advierten diversos **agravios** que cuestionan la legalidad de las medidas cautelares emitidas, los cuales se pueden identificar de la siguiente manera:

a. *Calidad con la que se acudió al evento, características de ésta y ejercicio de derechos humanos.* Fue indebida la decisión pues no fueron al evento denunciado como servidores públicos, sino como ciudadanas o ciudadanos que ejercen sus derechos políticos y de libertad de expresión, y lo hicieron en día inhábil.

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

b. *Indebida fundamentación y motivación para emitir medidas de tutela preventiva*, porque no se podía concluir que el evento, bajo apariencia del buen derecho, podía actualizar **actos anticipados**, pues no hubo base jurídica para estimar que la participación de los servidores y la difusión de los contenidos en redes sociales pusieron en peligro algún bien o principio.

No se demostró cómo el evento de Coahuila podía influir en la intención de voto para los comicios federal o locales próximos, y la responsable no valoró correctamente las pruebas y se apartó de lo indicado en la sentencias de la Sala Superior sobre las medidas de tutela preventiva.

c. *La base de las medidas fueron actos futuros e inciertos*, por eso son improcedentes y, además, faltó justificación para imponer una de tipo preventivo sobre bases y un contexto que no se han actualizado con argumentos dogmáticos y subjetivos que la hacen restrictiva

d. *Naturaleza del evento materia de denuncia*. Fue indebida la interpretación de que fue proselitista, porque se trataba de actos internos (partidistas) aunque tuvieran repercusión pública.

e. *Indebida valoración de los medios de difusión de los hechos*, porque las cuentas donde se realizó son personales, no oficiales, con contenido genérico por abordar temas de interés público.

f. *Pronunciamiento de un asunto que ya fue cosa juzgada*, porque la responsable tomó de base un diverso acuerdo que emitió²⁷ donde determinó improcedentes las medidas cautelares, lo que se confirmó en la sentencia del **SUP-REP-511/2022**.

²⁷ Acuerdo ACQyD-INE-138/2022.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

g. *Vulneración a la presunción de inocencia por la emisión de un boletín informativo*, pues se refiere a la decisión de la medida cautelar preventiva que inculpa sobre hechos no probados.

h. *Las medidas cautelares son desproporcionadas* porque impiden la difusión de mensajes vinculados a la actividad partidista y restringen de modo injustificado y excesivo diversos derechos.

i. *Actuación indebida de un consejero electoral*, porque vulneró la legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez e imparcialidad al hacer pronunciamientos anticipados del asunto en redes sociales y entrevistas, lo que afecta la presunción de inocencia de los denunciados.

j. *Se dictó medida preventiva a servidores que no fueron denunciados ni participaron en el evento motivo de la queja*, por tanto, es ilegal e incongruente respecto de esos sujetos.

k. *Incompetencia del INE para conocer del asunto y emitir las medidas cautelares*, porque las conductas denunciadas son independientes, así que cada autoridad electoral debía encargarse de las que le correspondían y el OPLE de Coahuila debió conocer de la posible vulneración a la imparcialidad y equidad por el evento, pues tenía un posible impacto en las elecciones de la entidad y las infracciones se regulan en la normativa local.

3. Materia de controversia y metodología de estudio

Con base en lo anterior la *pretensión* de los recurrentes es que revoque la medida cautelar de tutela preventiva y la orden de retiro de las publicaciones que daban cuenta del evento materia de denuncia.

La *causa de pedir* la sustentan en que la medida es ilegal porque la responsable no era competente para dictarla y se emitió por actos futuros

SUP-REP-538/2022 Y ACUMULADOS

de realización incierta, es incongruente, se encuentra indebidamente motivada y fundada porque la responsable no ponderó sus derechos de expresión, reunión y asociación al tratarse de un acto partidista y no proselitista, sumado a que se transgrede la presunción de inocencia.

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

Ahora, si bien, los actores exponen diversas alegaciones, las mismas pueden agruparse en cinco apartados: **i)** incompetencia de la responsable; **ii)** medidas de tutela preventiva; **iii)** efectos particulares de la medida y sujetos obligados; **iv)** otros argumentos de las demandas de REP relacionados con las infracciones y **v)** actuación de un consejero del INE.

Así, los agravios se analizarán, en el orden de los apartados: primero lo relativo a la incompetencia del INE por ser de estudio preferente; después, en su caso, se dará respuesta a las alegaciones de la naturaleza de la medida preventiva y su procedencia o no y, en su caso, respecto de cuáles servidores públicos aplica; y, de seguir el análisis, se estudiarán los demás agravios de los REP vinculados con las infracciones y con la actuación de un consejero electoral, los cuales se señalaron en el apartado atinente.

Cabe mencionar que el orden para examinar los agravios no genera ninguna afectación a los derechos de los actores, pues lo trascendente es que sus planteamientos sean analizados²⁸.

4. Determinación de la Sala Superior

Esta Sala Superior determina que:

²⁸ Jurisprudencia 4/2000: "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN".



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REP-538/2022 Y ACUMULADOS

i) Son **infundados** los agravios de incompetencia del INE, porque el acto reclamado se vincula con la actuación de servidores públicos federales y locales, un dirigente nacional y con la afectación a principios electorales por el posible impacto en los próximos comicios estatales y federal, dadas las aspiraciones de varios de los denunciados, así que no puede dividirse la continencia de la causa.

ii) También son **infundados** los argumentos sobre la naturaleza de las **medidas de tutela preventiva** vinculados, porque sí se justificó el sustento y motivo para dictarlas respecto de los sujetos denunciados de **modo expreso e individual y/o que tuvieron participación activa o preponderante en el evento Coahuila**²⁹ y, por tanto, solo respecto a ellos se confirmaría.

iii) No obstante, resulta **fundado** lo expuesto por determinados recurrentes sobre indebida motivación de su participación en el referido acto, por lo que se **revoca parcialmente** el acuerdo impugnado, para que la responsable precise las razones particulares que justifican tal medida solo por determinados actores que **no son señalados de específico en la denuncia ni tuvieron participación activa en el evento citado**³⁰.

iv) Son **ineficaces** todos los argumentos relacionados con que no se acreditan los elementos de los actos anticipados de campaña, la tipificación de las conductas, la posible responsabilidad de los servidores públicos, o bien, en los que se alegan actos sobre el tipo de cuentas en las que se difundió la publicidad que se ordenó retirar y la calidad de quienes publicaron, por ser aspectos que corresponden al fondo del asunto, y

²⁹ La precisión de las servidoras y servidores por las que resulta procedente la medida cautelar se hace en el **Considerando IX de Efectos** de esta sentencia.

³⁰ La precisión de las servidoras y servidores por las que resulta procedente la medida cautelar se hace en el **Considerando IX de Efectos** de esta sentencia.

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

v) Finalmente, resultan **ineficaces** las alegaciones respecto de las publicaciones de un consejero INE en sus redes sociales, porque el PES no es el medio para conocer de tales actos.

5. Análisis concreto de los agravios

i. Competencia de la autoridad responsable (identificado con la letra **k** del apartado 2 del presente Considerando)

Los actores³¹ señalan que el INE es incompetente para conocer de los hechos materia de denuncia porque le corresponde al OPLE de Coahuila, ya que no tiene incidencia en algún proceso electoral federal, ni la comisión de las conductas se realizó a través de radio y televisión.

Marco normativo. Para establecer la competencia de las autoridades electorales locales en un PES, en principio, debe analizarse si la irregularidad denunciada³²: 1) está prevista como infracción en la normativa electoral local; 2) impacta sólo en la elección o ámbito locales, de manera que no se encuentre relacionada con los comicios federales; 3) está acotada al territorio de una entidad, y 4) no es una conducta ilícita cuya denuncia corresponda conocer al INE y a la Sala Especializada.

De esta forma, cada órgano electoral administrativo y jurisdiccional, conocerá de las infracciones y, en su caso, sancionará las conductas de la queja, en función de su vinculación con los procesos electorales de su competencia, pero atendiendo a las particularidades del asunto y al ámbito en el que impacten acorde al tipo de infracción denunciada.

³¹ De las demandas de los recursos: SUP-REP-545/2022 y SUP-REP-553/2022.

³² SUP-JRC-96/2018.



Esta Sala Superior ha determinado que cuando se denuncia la comisión de diversas conductas presuntamente infractoras, las cuales pudieran actualizar distintas competencias de las autoridades electorales (nacional y local), la autoridad que primigeniamente conozca del asunto debe analizar, caso por caso, para determinar cuáles conductas son de su competencia y cuáles no, y si se podría actualizar la continencia de la causa³³.

Así, hay infracciones que se configuran siempre que se actualice alguna otra, es decir, cuando una **infracción** se hace **depender de otra**, y una actualiza la **competencia local** y de otra la **nacional**, la autoridad **competente** será la **autoridad nacional** y no la local, para no dividir la continencia de la causa y evitar posibles resoluciones contradictorias.

Además, esta Sala Superior también ha dicho que, para determinar si la competencia para conocer de un PES es de la autoridad local, debe analizarse si la denuncia tiene los siguientes elementos³⁴:

- Si los denunciados son servidores públicos locales.
- Si lo que se denuncia es vulneración al artículo 134 de la Constitución sobre la imparcialidad en el uso de recursos públicos locales.
- Si los hechos ocurren en el territorio local y solo impactan ahí.

En el entendido de que, para acreditar la competencia de un órgano administrativo electoral local no basta con que lo denunciado se realice en una entidad, pues deben considerarse otros factores como: i) si está próximo o desarrollándose algún proceso electoral federal o local y el contexto, para analizar si se podrían vincular o no las presuntas

³³ SUP-REP-172/2018, SUP-REP-391/2022, entre otros.

³⁴ SUP-REP-157/2018, SUP-AG-136/2022, SUP-REP-391/2022, entre otros.

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

infracciones con algún tipo de elección, y ii) si la conducta que se denuncie incide solo en elecciones locales.

Decisión. Los argumentos son **infundados**.

En el particular, en términos generales, se denunció que con el evento, las declaraciones en él vertidas y la publicidad generada en torno al mismo, se actualizaron diversas infracciones a la normatividad, tales como el uso indebido de recursos públicos, la promoción personalizada, la violación a la imparcialidad y actos anticipados de campaña respecto del proceso electoral de Coahuila 2022-2023 y del federal 2023-2024.

En tal sentido, aunque lo denunciado sucedió en Coahuila, las conductas que no se circunscriben a dicha entidad, pues se vincula con la actuación de diversos servidores públicos federales y de diversas entidades, y dirigentes nacionales, y también con la afectación a principios electorales por su posible impacto en los próximos comicios a nivel local y federal en atención a las aspiraciones de varios de los sujetos denunciados.

Entonces el ámbito de ejercicio, evidentemente, es ajeno a los ordenamientos electorales estatales y, por ende, excede las atribuciones sancionadoras de la autoridad local en Coahuila.

Así es, cuando participan personas servidoras públicas ajenas a la entidad donde se desarrolló el acto motivo de la queja y, además, se les vincula con actos que no están circunscritos a la entidad, ya que no posible investigarlos con base en la normativa local, puesto que esta no los prevé expresamente como sujetos activos en las infracciones; por ende, en estos casos se actualiza la competencia nacional.

Además, como se dijo, se alega una presunta afectación simultánea a comicios federal y local, por las diversas aspiraciones de los servidores



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REP-538/2022 Y ACUMULADOS

denunciados, por lo que no es posible dividir la continencia de la causa; ya que si alguna infracción se hace depender de otra, y una actualiza la competencia local y otra la nacional, la autoridad competente es el INE.

En consecuencia, en el caso, corresponde al INE conocer de las denuncias, porque como se apuntó, no es posible vincular las supuestas infracciones con los sujetos denunciados con independencia del ámbito territorial en donde se encuentran; sumado a que lo denunciado se encuentran vinculados tanto en el proceso electoral local 2022-2023 como en el federal 2023-2024, tal y como lo adujo la responsable³⁵.

De ahí lo **infundado** de estas alegaciones.

ii. Medidas de tutela preventiva (agravios identificados con la letras **b, c, f y h**)

Los actores³⁶ refieren que la medida cautelar no está debidamente fundada y motivada porque:

- No se acreditan los actos anticipados, ni se demuestra la existencia de un derecho o principio que requiera de tutela inmediata, ni se demuestra la probabilidad de la lesión a la normativa electoral en un momento cercano por la realización de algún evento similar.

- Además, las medidas se dictaron por actos futuros de realización incierta.

Marco normativo

³⁵ Similar lógica se analizó en el SUP-JE-87/2019, SUP-REP-301/2022 y SUP-REP-302/2022.

³⁶ DE los recursos: SUP-REP-538/2022 al SUP-REP-545/2022, SUP-REP-547/2022, SUP-REP-549/2022 al SUP-REP-555/2022, y SUP-REP-557/2022, SUP-REP-559/2022, SUP-REP-561/2022 y SUP-REP-569/2022

SUP-REP-538/2022 Y ACUMULADOS

Sobre la fundamentación y motivación. Conforme a lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución, todas las autoridades tienen el deber de fundar y motivar los actos que incidan en la esfera de derechos de las personas.

En el mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho que para cumplir con la garantía de fundamentación y motivación, la autoridad responsable debe señalar, en cualquier parte de la determinación, el precepto aplicable al caso y expresar las circunstancias, razones especiales y las causas inmediatas que se consideraron para su emisión³⁷.

Sobre la tutela preventiva. Esta Sala Superior ha conformado una línea jurisprudencial³⁸ donde ha precisado la naturaleza de la medida citada.

Así, en los términos de la jurisprudencia 14/2015³⁹ ha señalado que la tutela preventiva resulta en un medio idóneo para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo, atendiendo a la protección y garantía de derechos fundamentales y los valores y principios constitucionales y convencionales, ante el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita.

Desde esta perspectiva preventiva, el análisis de los elementos de apariencia de ilicitud de la conducta; peligro en la demora y proporcionalidad de la medida, adquieren especial importancia tratándose de medias cautelares con efecto preventivo o inhibitorio pues buscan proteger derechos, principios o valores constitucionales y evitar actos que

³⁷ Jurisprudencia 139/2005: FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBE ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE. Semanario Judicial de la Federación. Registro 176,546, página 162.

³⁸ SUP-REP-229/2021, SUP-REP-331/2021, SUP-REP-20/2022, SUP-REP-327/2022.

³⁹ MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

vulneren la normativa electoral y provocar un daño que pudiera ser irreparable.

También se ha señalado que esta medida no puede considerarse como una sanción, o una restricción injustificada de derechos, porque lo que se busca es que el actuar de los actores políticos se ajuste a los principios rectores de la materia electoral y al marco normativo vigente, por eso se ha considerado que para emitir las, la autoridad administrativa electoral debe efectuar un razonamiento de inferencias predictivas basado en evidencias.

Decisión.

Se precisa que respecto del tema en general de las **medidas de tutela preventiva los agravios que se analiza en este apartado ii, son infundados** respecto de los actores que **expresamente fueron denunciados**, o bien, respecto de los que se **acreditó su participación activa y/o preponderante** en el evento materia de denuncia, porque como se verá en el siguiente apartado (iii), procede **revocar** la medida preventiva, por ciertos servidores públicos.

ii.1. Actos anticipados de campaña (letra b)

- Los actores alegan indebida fundamentación y motivación y valoración de pruebas para concluir que el evento de Coahuila, bajo apariencia del buen derecho, puede actualizar actos anticipados de campaña, pues no hay bases jurídicas para estimar que la participación de los servidores y la difusión de los contenidos en redes sociales los configuran y ponen en peligro algún bien jurídico o principio electoral.

- Consideran que no se demuestra cómo el evento denunciado podía influir en la intención de voto a favor o en contra de alguna candidatura o

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

partido en los procesos electorales federal y del Estado de México y Coahuila, y

- Añaden que la conclusión de la aspiración para ocupar una candidatura a futuro se sustentó en conjeturas.

Decisión. Las alegaciones son **infundadas**.

Contrario a lo argumentado, fue correcta que la Comisión de Quejas concluyera, de modo preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, que el evento y las publicaciones materia de denuncia constituían posicionamientos anticipados de Morena y de sus posibles candidaturas.

Ello, porque en el caso, los actos anticipados se pueden acreditar, de manera previa, porque en el evento de Coahuila:

- Se manifestó abiertamente la intención de obtener la continuidad en el gobierno y posicionar a MORENA en las entidades donde todavía no gobierna, para ganar las elecciones locales próximas.
- Tales manifestaciones fueron realizadas por el presidente del partido y diversos servidores públicos del más alto nivel en el país, y
- Hubo referencias expresas a los procesos electorales locales y federal, lo que relaciona a los hechos con el elemento temporal y los comicios en los que se busca incidir.

Entonces, aunque no han iniciado formalmente los procesos electorales citados, los de Coahuila y Estado de México están próximos, y es un hecho notorio que tanto esos comicios, como el de la renovación de la presidencia están en el debate político y mediático nacional.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REP-538/2022 Y ACUMULADOS

Por ello, resultaban particularmente relevantes las referencias explícitas a tales contiendas, en el contexto del evento denunciado⁴⁰ y en el que dio origen a un diverso PES⁴¹ que también estudió la responsable para un análisis integral y del entorno dadas sus similitudes.

En ese sentido, es apegada a Derecho la conclusión de la Comisión de Quejas sobre que las manifestaciones materia de denuncia podrían ser ilícitas por su posible impacto en los procesos electorales del Estado de México, de Coahuila y el federal.

Lo anterior, pues **de manera preliminar**, sí se actualiza la posible incidencia en tales comicios, porque las personas denunciadas participaron activamente en los eventos, y es un hecho público y notorio que algunos de ellas, servidoras públicas, han sido señaladas expresa y abiertamente por el propio titular del Ejecutivo Federal y otros actores políticos como posibles candidaturas de Morena para el presidencia de la República.

Así que, estas circunstancias eran suficientes para concluir, en sede cautelar, que estos eventos y la participación de las personas servidoras públicas denunciadas, con aspiraciones reconocidas como se indicó, podrían resultar contrarios a la normativa electoral.

En ese contexto, cobra aplicación el criterio de esta Sala Superior sobre que las personas servidoras públicas tienen un especial deber de cuidado, puesto que, por sus facultades, capacidad de decisión, nivel de mando, personal a su cargo y jerarquía tienen más posibilidad de influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.

Es por eso, que se ha reconocido la procedencia de medidas cautelares en la vía de tutela preventiva ante la **inminencia de una posible**

⁴⁰ Expediente UT/SCG/PE/PRD/CG/337/2022 relativo al evento de Coahuila.

⁴¹ Expediente UT/SCG/PE/PRD/CG/336/2022 relativo al evento del Estado de México.

SUP-REP-538/2022 Y ACUMULADOS

reiteración de los hechos denunciados atribuidos a un partido político, sus dirigentes y distintos servidores públicos con aspiraciones políticas⁴², como aconteció en el caso y se analizará en el apartado siguiente.

De ahí que resulte **infundado** el agravio.

ii.2. Actos futuros de realización incierta (letras c y f)

Los actores aducen que:

- Las medidas cautelares son improcedentes, se emitieron sin justificación con base en un contexto que no se han actualizado y se usaron argumentos dogmáticos y subjetivos que la hacen restrictiva, y

- Además, se aludió a un asunto que había sido cosa juzgada, en el diverso acuerdo de la Comisión de Quejas⁴³ donde se confirmó la improcedencia de las medidas cautelares respecto de un evento en el Estado de México que se confirmó en la sentencia del SUP-REP-511/2022.

Decisión. El agravio es **infundado**.

Contrario a lo que refieren, la Comisión de Quejas valoró correctamente la posibilidad de que la conducta ilícita denunciada se repitiera, para lo cual se auxilió de los elementos objetivos y razonables a su alcance, tal como:

- El evento previo realizado por Morena en el Estado de México, y

⁴² Sentencias como las de los SUP-REP SUP-REP-229/2021, SUP-REP-331/2021, SUP-REP-20/2022, SUP-REP-327/2022.

⁴³ Acuerdo ACQyD-INE-138/2022.



- El hecho de que algunos de los servidores públicos involucrados tienen una aspiración política pública y reconocida, y han desplegado conductas reiteradas para promocionar, manifestar o posicionarse a favor de ese partido.

Con ello se justificó el dictado de las medidas cautelares para evitar se continúen celebrando eventos de las mismas características a los realizados en Coahuila y el Estado de México, que puedan generar un impacto en los procesos electorales próximos y, con ello, una afectación irreparable a la equidad en la contienda.

En esta tesitura, la tutela preventiva se emitió ante la inminencia de una posible reiteración de los hechos denunciados, pues en el caso sí se configuraron las condiciones para concluir la existencia de un riesgo real y objetivo que podría tener incidencia en distintos procesos electorales, para lo cual la responsable:

- Tomó como referencia un evento denunciado con anterioridad, sobre el cual, si bien, en sede cautelar y en un primer momento, no se consideró necesaria la tutela preventiva, ello obedeció a que era el primer evento que se realizaba, así que no había posibilidad de considerar que la conducta se estaba replicando y que podría persistir este riesgo, circunstancia que con el evento de Coahuila llevó a la necesidad de implementar la medida.
- Analizó las características de ambos eventos y consideró la actitud que han asumido algunas de las personas denunciadas frente a infracciones como las que fueron materia de los PES que aquí se analizan.

Situación que es acorde a la línea jurisprudencial de la Sala Superior, en la que se ha sostenido que se pueden dictar medidas preventivas cuando se advierta la reiteración de la conducta previamente denunciada, lo cual hizo la responsable al usar como referencia el acto del Estado de México.

SUP-REP-538/2022 Y ACUMULADOS

Ello, sobre todo, si se tiene en cuenta que en casos como el presente, la eventualidad de la conducta depende de la voluntad exclusiva de los denunciados, pues podría caerse en el absurdo de bastar su negativa para suponer que el evento no se va a realizar, cuando lo relevante es analizar el contexto del caso y la plausibilidad de que, de realizarse hechos similares, el riesgo o daño resulte inminente o irreparable.

Esto es, al tratarse de una tutela preventiva o inhibitoria, no se debe analizar la plausibilidad del hecho exclusivamente desde la perspectiva de su comisión si no de sus **posibles efectos**. Es decir, el grado de certeza que exige la adopción de una medida de esta naturaleza, no está en que se cometa o repita el acto, sino en que de cometerse se generen sus efectos.

De otra forma, el fin de la tutela –evitar la puesta en riesgo y no necesariamente la prevención del daño– sería totalmente ineficaz, puesto que se trata de hechos que dependen de la voluntad de los propios sujetos denunciados, con lo cual valorar la certeza, probabilidad o plausibilidad de su comisión resultaría parcial, pues dejaría fuera del juicio de necesidad la perspectiva de los derechos y principios que busca proteger.

En este sentido, la autoridad consideró todos los elementos⁴⁴ y con ello, precisó los efectos de posibles actos, no por sí mismos, o por sus efectos inmediatos, sino por sus efectos mediatos o futuros pero plausibles en los próximos comicios locales y federal (respecto a la equidad y legalidad).

⁴⁴ Ambos eventos, las personas que asistieron y su calidad de servidores, así como los hechos públicos y notorios de los próximos procesos electorales locales y, también, el federal; las aspiraciones de varios de los denunciados, la identificación en más de una ocasión a favor de un proyecto político y de Morena, la publicidad del evento en las redes sociales de los servidores, el dirigente y el partido. Además, como lo advirtió la responsable, el incumplimiento del deber de cuidado es suficiente para sostener que existe una probabilidad de que lo denunciado se repitan.



Es por ello, que el contexto de los eventos resulta suficiente para suponer que de realizarse similares podrían acarrear un inminente daño irreparable o una puesta en riesgo de principios sustanciales electorales.

Adicionalmente, esta Sala Superior, al resolver el SUP-REP-511/2022, sobre la negativa de medidas cautelares para el evento del Estado de México, aunque confirmó, entre otras cosas, porque no existía reiteración, determinó que dicha resolución no afectaba, de modo alguno, la facultad del INE para dictar tutela preventiva si, en el transcurso de la investigación, surgían elementos probatorios o se realizaban conductas que hicieran jurídicamente procedente emitirlos.

En esas circunstancias, lo analizado en el acuerdo de la responsable que aquí se impugna respecto al referido REP, no resultaba cosa juzgada.

En ese sentido, la responsable sí fundó y motivó debidamente la procedencia de las medidas y, por otro lado, los alegatos de los recurrentes no desvirtúan la inminencia de la posible reiteración de las conductas denunciadas, que fue el argumento central de la responsable.

Por ende, en el caso hay evidencia suficiente de que existe el riesgo real e inminente de que sigan realizándose actos como el denunciado, y que de manera preliminar se puede considerar que, de ocurrir así, se pondría en riesgo la equidad en la contienda de los comicios a celebrarse próximamente en Coahuila y el Estado de México, así como en el de renovación de la presidencia de la República en 2023-2024.

Por tanto, fue correcto concluir, de manera preliminar, que estaba en presencia de eventos posiblemente ilícitos que justifican la tutela preventiva para Morena, sus dirigentes y los servidores públicos denunciados, porque:

SUP-REP-538/2022 Y ACUMULADOS

- Fueron realizados y organizados por un partido político en las dos entidades que llevarán a cabo procesos electorales próximamente.
- Durante el desarrollo de estos eventos se emitieron discursos que en apariencia del buen derecho pudieran contener elementos propagandísticos en favor de Morena.
- Contaron con la participación activa de servidores públicos que en el contexto y debate político actual tienen abiertas aspiraciones políticas en los procesos electorales venideros, y
- Existe el riesgo inminente de que las conductas denunciadas se reiteren, puesto ya se realizaron en más de una ocasión, existen denuncias de la posible ilicitud de estos eventos, sumado a que ha sido el propio presidente de la República el que ha señalado la posibilidad de que algunos de los involucrados contiendan electoralmente.

ii.3. Proporcionalidad de la medida (letra h)

Algunos actores se duelen de que las medidas cautelares son desproporcionadas, ilegales y no cumplen los parámetros fijados por la Sala Superior, pues estimas que impiden la difusión de mensajes y actividades partidistas, y limitan injustificada y excesivamente los derechos a la libre manifestación de ideas, de asociación política y de afiliación partidista.

Decisión. El agravio es **infundado**.

Lo anterior es así, porque:

Como se señaló, la tutela preventiva o inhibitoria busca establecer una prevención que atiende, en principio, a los posibles efectos negativos de



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REP-538/2022 Y ACUMULADOS

una conducta aparentemente ilícita, y no a si la medida configura una restricción a los derechos del autor de la conducta.

Esto es, la proporcionalidad de la medida no se determina preponderantemente por el estudio de su incidencia en los derechos de la parte a la cual se le impone sino, principalmente, sobre la eficacia para prevenir posibles afectaciones a derechos o principios sustanciales, cuya protección, *prima facie*, es más apremiante, por inminente, respecto de la incidencia de los derechos de la parte afectada con la medida.

Así, la medida será proporcional en casos en los cuales tiene un impacto en actos que no se advierten que sean necesarios o urgentes para los sujetos afectados, atendiendo al mayor beneficio social o general que conlleva que, de realizarse tales actos, no se generen sus efectos negativos, al ponerse en riesgo valores o principios sustanciales de las contiendas electorales, que pueden considerarse de mayor peso.

En el caso, los propios recurrentes en respuesta a requerimientos hechos por la responsable⁴⁵, han dicho que no tienen intención realizar o participar en un evento similar con lo cual la incidencia en sus derechos es menor, en la medida en que tales personas reconocen libremente que no tienen planeado ejercer sus derechos de asociación, expresión y reunión en eventos similares.

De ahí, que la medida realmente resulte inocua para ellos, pues no implica ninguna limitación desproporcionada frente a la protección alta que implica

⁴⁵ Por ejemplo, algunos de los denunciados (Ricardo Monreal, Adán López Moisés Ignacio Mier y Claudia Sheinbaum) manifestaron que fueron invitados al evento o se enteraron del mismo y decidieron participar, ya sea por una invitación directa, por formar parte del partido o por el conocimiento de una convocatoria abierta para asistir. Aunado a que, se advierten expresiones respecto a que, al momento de contestar el requerimiento de la autoridad, **no tiene planeado participar en un evento similar** o que no tenían información sobre si asistirían. Asimismo **Morena** al contestar reconoció que organizó el acto para convocar a simpatizantes, militantes, y afiliados para la unidad después de la jornada del cinco de junio. Asimismo, existe la afirmación del presidente nacional de ese partido de que hasta el momento de rendir el informe solicitado *"no se tiene planeado organizar y/o participar en un evento con características similares al evento denunciado"*.

SUP-REP-538/2022 Y ACUMULADOS

el daño o riesgo de afectación a los principios electorales de legalidad y equidad, si tales eventos se realizan y resulta que al resolverse el fondo del asunto se determina que constituyen actos anticipados por vulnerar los principios de la contienda electoral.

Entonces, si la medida no se ordena y la conducta se realiza es plausible que se generen riesgos en la afectación sustancial de los principios de legalidad y equidad; con lo cual se haría ineficaz la tutela preventiva.

Por otro lado, si se otorga la medida, no se generan riesgos en la afectación a tales principios y la afectación a los derechos de los implicados es mínima, en tanto, que ellos mismos reconocen que no tienen planeado organizar o participar en eventos similares. Aunado a que cualquier incertidumbre que pudiera generar tal situación se resolverá en la sentencia de fondo.

Así, la incidencia o afectación en los derechos de los implicados en la medida, es menor al beneficio que se obtiene con la misma, no sólo desde el aspecto sustancial sino también temporal, pues no es, en principio, permanente, se emite sólo por el tiempo en que se determina el fondo, al margen de que la Sala Especializada pueda indicar la continuación de las medidas, como garantías de no repetición, por considerarlas necesarias y proporcionales, lo que tendría que justificarse debidamente.

En el caso –como se destacó– hay elementos suficientes para considerar no sólo la plausibilidad de un nuevo acto, sino principalmente el hecho de que de actualizarse **podría generar de manera inminente un riesgo a los principios que rigen los comicios** que se verificarán en 2023 y 2024.

iii. Efectos particulares de la medida y sujetos obligados por la misma (agravios identificados con las letra **g y j**)



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

Diversos promoventes aducen que no fueron denunciados y/o no participaron en el evento materia de la denuncia, por lo consideran ilegal e incongruente que se les ordenara abstenerse organizar, convocar, realizar y participar en eventos iguales o similares.

Decisión. El agravio es **fundado** y, por consecuencia, **debe revocarse la determinación** de la responsable, **únicamente** por la **medida de tutela preventiva** que se dictó **para determinadas personas servidoras públicas**, porque la responsable las vinculó sin expusiera razones específicas por las cuales les impuso tal medida.

Ello es así, porque:

- Como se ha referido, el PRD denunció, entre otras infracciones, presuntos actos anticipados de campaña; vulneración a la imparcialidad y equidad, y proselitismo a favor de MORENA, lo que atribuyó a diversas personas servidoras públicas por el evento celebrado en Coahuila, y por su difusión en redes sociales y medios periodísticos.

- El denunciante mencionó de modo expreso a Claudia Sheinbaum Pardo, Adán Augusto López Hernández, Ricardo Monreal Ávila, Moisés Ignacio Mier Velazco, Aleida Alavez y Evelyn Cecilia Salgado Pineda, y solicitó medidas cautelares para tales servidores, y también para Morena y quienes resultaran responsables en el transcurso de la investigación, y que se prohibiese la difusión de actos de las mismas características.

- Así mismo a lo largo de la denuncia precisó actividades de ciertos servidores públicos y del dirigente nacional de Morena, y

- Al respecto, la Comisión de Quejas concedió las medidas cautelares solicitadas; sobre la tutela preventiva indicó que se emitían, porque el evento materia de denuncia era probablemente ilícito y, se estaba frente

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

al riesgo inminente y temor fundado de la posibilidad realización de eventos similares, acto respecto del cual ya se precisó su legalidad.

No obstante, fue incorrecto, como lo hacen ver diversos promoventes, que se dictara tal medida a **treinta servidores públicos**, de los cuales, por lo que **hace a veinticuatro**⁴⁶, no se advierte que se haya precisado el sustento y las circunstancias o razones concretas que se consideraron para relacionarlos con la materia de la denuncia, ya que no fueron denunciadas de modo expreso ni estuvieron presentes en el acto motivo de la queja.

Sin que ello quede justificado con el razonamiento de la responsable respecto a que se está frente a una presunta estrategia partidista para posicionarse anticipadamente en los comicios y el riesgo justifica el dictado de la tutela preventiva por la concatenación de dos eventos.

Lo anterior, porque ello es insuficiente para vincular a actores que no fueron denunciados expresamente o no participaron en el evento, sin hacer mayor precisión pues, en su caso, la responsable debía allegarse de mayores elementos para emitir su determinación, y/o comprobar su intervención directa o indirecta en el evento, pero esto no aconteció.

Por tanto, está **indebidamente fundada y motivada** la decisión de dictarles la medida de tutela preventiva a veinticuatro servidoras y servidores públicos, pues no fueron denunciados y/o no participaron en el evento de Coahuila; sobre todo, si se tiene presente que la limitación a sus derechos requería sustentar y razonar la decisión de modo reforzado.

De ahí, lo **fundado** de los argumentos aquí analizados en los términos indicados.

⁴⁶ En el Considerando IX de Efectos se especifica el nombre de los veinticuatro servidores públicos.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

Ahora bien, no pasa desapercibido, el argumento relativo a que se ordene a la Comisión de Quejas **emitir un comunicado** en el que se corrija la percepción que se generó sobre la trasgresión a la normativa electoral al informar mediante el **boletín 317** de la emisión de medidas en tutela preventiva a Morena e inculpar a diversos servidores públicos⁴⁷.

Tal petición en sus términos es **improcedente**, porque ya quedó acreditado que fue correcto emitir medidas de tipo preventivo respecto del acto materia de denuncia, pues la responsable las determinó conforme a la normativa legal y la jurisprudencia electoral aplicable y con la debida motivación respecto de los sujetos denunciados expresamente, o bien, de aquellas personas a quienes se identificó que tuvieron participación activa o preponderante en el acto.

Sin embargo, toda vez que debe revocarse la medida cautelar de tipo preventivo, únicamente respecto de los sujetos que no se denunciaron explícitamente ni participaron en el evento de Coahuila, en el Considerando de efectos se precisarán particularidades que debe contener el boletín atinente, respecto del nuevo acuerdo que dictará la Comisión de Quejas al respecto.

iv. Otros argumentos de los REP relacionados con las infracciones (agravios identificados con las letras a, d y e)

Diversos actores alegan que acudieron al evento en su calidad de ciudadanas o ciudadanos y no como servidores públicos, que lo hicieron en día inhábil y en ejercicio de sus derechos de reunión, de asociación, de afiliación política y de libertad de expresión, por lo que la determinación de la Comisión de Quejas es restrictiva de tales derechos.

También, refieren que es Indebida interpretación de la naturaleza del evento denunciado al estimarse que fue proselitista, ya que se trató de

⁴⁷ Alegaciones emitidas en los SUP-REP-538/2022, SUP-REP-539/2022, SUP-REP-546/2022 y SUP-REP-559/2022.

SUP-REP-538/2022 Y ACUMULADOS

actos internos partidistas de unidad y organización de procesos de cambio de dirigencia, independientemente, de su repercusión pública.

Asimismo refiere que fue indebida las *valoración de los medios de difusión de los hechos*, porque las cuentas donde se hizo son personales, no oficiales, con contenido genérico por abordar temas de interés público.

Decisión. Los planteamientos referidos son **ineficaces**.

Ello, porque la calidad con la que los recurrentes participaron y ejercieron sus derechos y de su libertad de expresión, la cuestión de que lo hicieron en día inhábil, si se trató de un acto partidista y no de un evento proselitista, si las cuentas son personales y no oficiales son aspectos que corresponden al fondo del asunto.

Lo anterior, en la medida en que tiene que ver con posibles excluyentes o atenuantes de responsabilidad, tipificación de las conductas o cuestiones relacionadas con la falta de acreditación de los elementos configurativos de los actos anticipados de campaña, con valoración de la naturaleza de las cuentas en redes sociales y la naturaleza de la publicidad, tipos de perfil, certificaciones.

Pero eso no se vincula con la temática de las medidas cautelares respecto de la cual, como ya se indicó, es suficiente que se advierten razonablemente elementos mínimos para considerar la apariencia de ilicitud de la conducta⁴⁸.

De ahí la **ineficacia** de estos argumentos.

v. Actuación de un consejero del INE (agravio identificado con la letra i)

⁴⁸ Tanto en la medida en que se encuentra configurada la infracción, como respecto a los aspectos fácticos que permiten advertir la posible acreditación de los elementos de los actos anticipados y que ello implica la incidencia injustificada en los principios electorales, siendo suficiente con la plausibilidad de que tenga una incidencia, en su valoración contextual, en los términos indicados.

Finalmente, una recurrente⁴⁹ aduce violación a la legalidad, objetividad, al profesionalismo, honradez e imparcialidad porque, a su parecer, el consejero Ciro Murayama hizo pronunciamientos anticipados del asunto en redes sociales y entrevistas que, además se difundieron.

Ello, porque publicó mensajes en su cuenta de Twitter donde expresó que los actos denunciados eran anticipados y, además, desinformaban y generaban juicio paralelo en contra de los servidores denunciados, pues no precisó que eran una medida cautelar que es preliminar; dio un posicionamiento anticipado de la posible calificación de la infracción (*sub judice*) y vulneró la presunción de inocencia.

Pide que: *i*) se ordene al consejero bajar las publicaciones de sus redes sociales, al desinformar, sobre todo, que es integrante de la máxima autoridad del INE y *ii*) se le aperciba de apegarse a la institucionalidad.

Decisión. El agravio es ineficaz, porque el presente REP deriva de un PES iniciado por posibles infracciones electorales de diversos servidores públicos, un dirigente nacional y un partido, así que, en esa tesitura, no corresponde analizar cuestiones ajenas a la materia de estudio.

IX. EFECTOS

Al resultar **infundados** los agravios relacionados con la incompetencia del INE para dictar las medidas cautelares y con la indebida fundamentación y motivación para emitir tales medidas en su modalidad preventiva o inhibitoria, se **confirma** el acuerdo impugnado en los aspectos analizados, por lo que hace a los servidores públicos denunciados expresamente, o bien, de aquellas personas a quienes se identificó que tuvieron participación activa o preponderante en el evento.

Es decir, **se confirma** respecto de los servidores públicos:

1. Claudia Sheinbaum Pardo, jefa de Gobierno de la Ciudad de México.

⁴⁹ Agravio del SUP-REP-539/2022.

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

2. Adán Augusto López Hernández, secretario de Gobernación Federal.
3. Ricardo Monreal Ávila, senador de la República.
4. Moisés Ignacio Mier Velazco, diputado federal.
5. Aleida Alavez Ruíz, diputada federal y
6. Evelyn Cecia Salgado Pineda, gobernadora de Guerrero.

Así **también se confirma** respecto de:

7. Mario Martín Delgado Carrillo, presidente nacional de Morena, y
8. Del propio partido político Morena.

Por otra parte, al resultar **fundado el agravio** relativo a que está **indebidamente fundada y motivada** la decisión de dictarles la medida de tutela preventiva a veinticuatro servidoras y servidores públicos, pues no fueron denunciados y/o no participaron en el evento de Coahuila.

Debe **revocarse parcialmente** el acuerdo impugnado, **únicamente por la medida cautelar preventiva**, respecto de los siguientes personas:

1. Marcelo Ebrard Casaubón, secretario de Relaciones Exteriores.
2. Delfina Gómez Álvarez, secretaria de Educación.
3. Citlalli Hernández Mora, secretaria general de Morena y senadora con licencia.
4. Víctor Manuel Castro Cosío, gobernador de Baja California Sur.
5. Salomón Jara Cruz, gobernador electo de Oaxaca.
6. Mara Lezama Espinosa, gobernadora electa en Quintana Roo.
7. Américo Villareal Anaya, gobernador electo de Tamaulipas.
8. Marina del Pilar Ávila Olmeda, gobernadora de Baja California.
9. Cuauhtémoc Blanco Bravo, gobernador de Morelos.
10. Lorena Cuéllar Cisneros, gobernadora de Tlaxcala.
11. Layda Sansores San Román, gobernadora de Campeche.
12. Alfredo Ramírez Bedolla, gobernador de Michoacán.
13. José Narro Céspedes, senador de la República.
14. Sergio Carlos Gutiérrez Luna, presidente de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.



15. Horacio Duarte Olivares, titular de la Agencia Nacional de Aduanas.
16. Higinio Martínez Miranda, senador de la República.
17. María Luisa Alcalde, secretaria del Trabajo y Previsión Social.
18. Jesús Ramírez Cuevas, coordinador general de Comunicación Social y Vocero del Gobierno de la República.
19. Carlos Manuel Merino Campos, gobernador de Tabasco.
20. Rubén Rocha Moya, gobernador de Sinaloa.
21. Andrea Chávez Treviño, diputada federal.
22. Lucía Virginia Meza Guzmán, senadora de la República.
23. Mario Rafael Llargo, diputado federal, y
24. Andrés Manuel López Obrador, presidente de la República.

Ello, para que la Comisión de Quejas, a la brevedad posible, emita un nuevo acuerdo donde, respecto de tales personas servidoras públicas, precise las razones particulares que, en su caso, justificarían las medidas cautelares preventivas o inhibitorias, y lo notifique también a la brevedad, en los términos que conforme a Derecho corresponda.

En el entendido de que, en el boletín informativo que se emita al respecto, referirá: i) como antecedente, lo ordenado en la presente ejecutoria con la precisión de las personas por las que esta Sala Superior indicó la necesidad de dictar nueva medida, y ii) **de ser procedente**, precisará los fundamentos y razones concretas por las que se emite la medida cautelar preventiva, especificando los nombres de aquellas servidoras y servidores públicos respecto de las cuales determina emitir la medida preventiva.

Además, una vez dictada la medida cautelar, dentro de las veinticuatro horas siguientes a su cumplimiento, la Comisión de Quejas deberá informar a esta Sala Superior de ello.

Acorde a lo expuesto y fundado se emiten los siguientes:

X. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **acumulan** los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, conforme a lo señalado en esta sentencia.

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

SEGUNDO. Se **desechan de plano** las demandas de los SUP-REP-546/2022, SUP-REP-548/2022, SUP-REP-556/2022, SUP-REP-562/2022 y SUP-REP-568/2022, acorde a lo establecido en el considerando sobre improcedencias de la presente resolución.

TERCERO. Se **confirma parcialmente** en cuanto a las personas denunciadas, el acuerdo de medidas cautelares emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, en los términos precisados en esta ejecutoria.

CUARTO. Se **revoca parcialmente** respecto de las personas que no fueron denunciadas y en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE respecto de la medida cautelar de naturaleza preventiva, para los efectos precisados en esta sentencia.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

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

Así, **por mayoría de votos**, lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y los magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera y José Luis Vargas Valdez, quienes emiten voto particular. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe, así como de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 167, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN LOS EXPEDIENTES SUP-REP-538/2022 Y ACUMULADOS.

1. Con el debido respeto a las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y por no estar de acuerdo con que el criterio de la mayoría que considera que sí se actualizan los elementos para el dictado de medidas cautelares respecto de las personas señaladas en la denuncia, formulo el siguiente **voto particular**:

I. CONSIDERACIONES DEL CRITERIO MAYORITARIO

2. La mayoría de las y los magistrados sostienen que se encuentra justificado el dictado de medidas cautelares en el presente asunto, considerando la apariencia de ilicitud respecto de posibles actos anticipados de campaña así como el peligro en la demora. Esto último, considerando el contexto de los hechos denunciados y la proporcionalidad de la medida respecto de los derechos del partido y de las personas implicadas.
3. Asimismo, consideran que al tratarse de una tutela preventiva, existen elementos para concluir la existencia de un riesgo real e inminente de que se sigan realizando actos como el denunciado pues, tal como lo justifica la autoridad responsable, previo al evento denunciado se presentó uno en el Estado de México de similares características, lo que aunado a los posibles efectos perniciosos de los actos, permiten sostener la necesidad de las medidas.
4. En particular porque si bien al momento en que se desahogaron los requerimientos formulados por la autoridad no existen elementos objetivos sobre planes para organizar o asistir a un evento similar, se advierte que

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

ante la existencia de un evento previo similar, Morena tiene capacidad para organizar tales eventos, y que, de organizarse, es factible que las personas señaladas puedan asistir, en tanto todos se identifican como simpatizantes, militantes o dirigentes de ese partido político.

II. RAZONES DEL DISENSO

5. En mi opinión, no está debidamente justificado por la autoridad responsable el dictado de medidas de tutela preventiva o inhibitoria porque la autoridad responsable no acreditó el **peligro en la demora**, ni la **sistematicidad** en las conductas denunciadas.

a) Peligro en la demora

6. Esta Sala Superior ha sostenido de manera reiterada que las medidas cautelares de tutela preventiva se conciben como una protección contra el peligro de que una conducta probablemente ilícita o dañina continúe o se repita y con ello 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.
7. En el caso, al emitirse la medida cautelar controvertida y con los elementos que obran en el expediente, no se podría concluir, lógica ni razonablemente que se actualizaría un posible riesgo o peligro inminente de que, de continuar con la realización de eventos de iguales o similares características, podrían tener un impacto en los procesos electorales de Coahuila y el Estado de México, así como en el federal 2023-2024.
8. Lo anterior, a pesar de que los eventos en los que se basó la Comisión de Quejas y Denuncias del INE para emitir las medidas cautelares de tutela preventiva, se hubieran realizado, precisamente, en las entidades federativas que habrán de tener elecciones el próximo año (para renovar



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

sus gubernaturas).

9. En primer lugar, porque ambos procesos electorales locales inician hasta la primera semana de enero de dos mil veintitrés, de manera que el impacto que pudieron tener las declaraciones expresadas en esos eventos no sería de alguna relevancia, precisamente, por el lapso entre que se realizaron tales eventos [12/junio/2022, Estado de México, y 26/junio/2022, Coahuila], por lo que no se advierte la necesidad de emitir una medida, pues no se actualiza un peligro inminente de afectar el principio de equidad en la contienda, ante la demora en el dictado de una resolución de fondo.
10. En esta lógica, el dictado de medidas cautelares tiene por objeto que cese o desaparezca determinada conducta para evitar un daño o perjuicio, en nuestro caso, respecto de los principios constitucionales propios a los procesos electorales, siendo que dicho en este caso es inexistente el riesgo en relación con procesos comiciales cuyo arranque se advierte lejano.
11. Además, debe tenerse presente que, en todo caso, los hechos denunciados son consumados, por lo que, para poder determinar un posible peligro de afectar a los procesos electorales locales, se debió, primero, establecer de manera razonable el riesgo de repetición de las conductas denunciadas (eventos partidistas en esas entidades con declaraciones referentes a las elecciones), riesgo de repetición que no se acredita.
12. Ello aunado a que, aún cuando se pudiera tener determinada certeza respecto a que se realizarían nuevas reuniones o mítines partidistas, incluso, en aquellas entidades que inician su proceso electoral en enero de dos mil veintitrés, ello, por sí mismo (conforme con el principio del buen derecho), sería insuficiente para prever lo que sus posibles participantes puedan manifestar, expresar o declarar, ni la naturaleza de esas posibles declaraciones, en la medida que tales reuniones son una expresión del ejercicio de los derechos fundamentales de participación política, afiliación

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

y asociación política de la ciudadanía.

13. Asimismo, de las constancias de autos tampoco se observa que Morena, su dirigencia o sus militantes pretendan organizar o realizar, en el futuro próximo o en un tiempo cercano al inicio de los referidos procesos electorales, eventos como los denunciados.

b) Sistemática

14. Por otra parte, tampoco considero que sea adecuada la comparativa realizada por la Comisión de Quejas y Denuncias, y que confirma la mayoría, para tratar de desprender una posible estrategia o sistematicidad.

15. La autoridad responsable pretende acreditar, preliminarmente, la posible existencia de una estrategia partidista tendente a influir en la equidad de la contienda, a partir de eventos públicos al hacer una comparativa entre los hechos materia de la denuncia (evento de veintiséis de junio de dos mil veintidós en Coahuila) y los que fueron materia de análisis en el acuerdo ACQyD-INE-138/2022 (evento de doce de junio de dos mil veintidós, en el Estado de México).

16. No obstante, dicho análisis implica una clara contradicción entre la valoración realizada por la responsable sobre los hechos motivo de pronunciamiento en el acuerdo ACQyD-INE-138/2022 y la valoración que ahora reformula sobre los mismos.

17. En su momento respecto de las denuncias presentadas con motivo del evento de doce de junio en el Estado de México, la Comisión de Quejas y Denuncias, consideró lo siguiente:

No se actualizan los elementos de urgencia, imperiosa necesidad o peligro en la demora

- Tratándose del proceso electoral del Estado de México y del Estado

de Coahuila ambos procesos electorales iniciarán hasta enero del año dos mil veintitrés, es decir falta más de seis meses para que esto ocurra.

- El proceso electoral federal para la renovación del titular del poder ejecutivo federal, de conformidad con el artículo 225, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, iniciará en septiembre del año dos mil veintitrés, es decir falta más de un año y tres meses para su eventual inicio.
- Por ello concluyó que dada la lejanía para el inicio de los referidos procesos electorales, no hay justificación para dictar alguna medida precautoria, siendo que la determinación acerca de la validez o no de las conductas denunciadas será objeto de pronunciamiento de fondo por parte de la Sala Especializada de este Tribunal Electoral.

Difusión de publicaciones relacionadas con el evento de doce de junio

- Son publicaciones que se difundieron a través de redes sociales, dirigidas a un público determinado, personas militantes y simpatizantes de MORENA, se desprende que debió mediar la voluntad de las personas que busquen conocer su contenido para poder tener acceso al mismo.
- Si bien, en algunos de los discursos (como el de Mario Delgado), se llegan a hacer referencias a los procesos electorales locales a celebrarse el próximo año en Coahuila y Estado de México, los señalamientos son con el propósito de evidenciar que MORENA como instituto político, próximamente iniciara la organización de sus trámites internos de cara a los mismos.
- La mayoría de las publicaciones denunciadas tienen como objeto, celebrar los resultados obtenidos en los pasados procesos electorales locales, buscar la unidad de las y los militantes de dicho instituto político, y sentar las bases para comenzar a organizarse internamente de cara a los siguientes procesos electorales.

SUP-REP-538/2022 Y ACUMULADOS

- Actualmente no se desarrolla algún proceso electoral, local ni federal, por lo cual tampoco se actualizarían los elementos para configurar los actos anticipados de campaña, en específico el elemento temporal (no se cuenta con base objetiva y cierta en torno a alguna aspiración o postulación de la y los servidores públicos denunciados para ocupar algún cargo de elección popular en el futuro) ni subjetivo (no se observa un llamado explícito al voto, unívoco e inequívoco a favor o en contra de alguna candidatura o fuerza política, además, se advierten frases son genéricas amparados por la libertad de expresión).
- En el caso de algunas publicaciones, se trata de actos consumados de forma irreparable dado que la Comisión de Quejas no pudo acceder a las publicaciones denunciadas).

Publicidad fija

- Del análisis preliminar, la Comisión concluyó que se advierten frases genéricas sin que sea válida la adopción de medidas cautelares sobre intuiciones, presunciones o indicios ni tampoco resulta válido dictar medidas difusas o genéricas, sino que se exige de manera obligatoria la existencia de un objeto y sujeto determinados.

Tutela preventiva

- Bajo un análisis preliminar, no existe una aparente ilicitud de las conductas denunciadas.
- Las medidas cautelares no son procedentes en contra de hechos futuros de realización incierta.
- No hay información suficiente para evidenciar la probabilidad alta, real y objetiva de que conductas similares a las denunciadas se llevarán a cabo.



18. No es posible hacer un ejercicio comparativo entre los hechos ocurridos entre ambos eventos sin tener en consideración que los que fueron materia del primer evento ya fueron objeto de una valoración preliminar, que a su vez fue confirmada por esta Sala Superior al dictar sentencia en el diverso SUP-REP-511/2022.
19. Es decir, a la fecha no hay resolución de fondo sobre la licitud o ilicitud de los eventos ocurridos el doce de junio, ni se advierten hechos adicionales a los que, desde una perspectiva preliminar, se tuvieron por insuficientes para justificar el dictado de una tutela preventiva en aquel momento, de ahí que la sola similitud entre los hechos es insuficiente para acreditar una pretendida sistematicidad.
20. Por el contrario, lo que sí se advierte es que respecto del evento precedente, las razones que sustentaron una negativa en la emisión de medidas, van más allá de la simple ausencia de sistematicidad o repetición, pues también implicaron una posición preliminar sobre la inexistencia de efectos dañinos evidentes.
21. Lo anterior implica, que en el presente asunto se están considerando efectos contrarios a los analizados en el caso previo, no obstante tratarse de similares actos, por lo que la reiteración o repetición no podría llevar a concluir una sistematicidad de conductas potencialmente dañinas, lo que resulta presupuesto esencial para emitir medidas de tutela preventiva.
22. En este sentido, la base de la que parte la autoridad responsable para justificar una supuesta sistematicidad, consiste en hechos que previamente ya fueron valorados de los cuales, desde una perspectiva preliminar, se determinó que no estaba acreditada su ilicitud.
23. Máxime que de las actuaciones realizadas por la Comisión de Quejas y Denuncias no se advierte indicio alguno que haga suponer de forma razonable que hay elementos mínimos para una pretendida estrategia, más allá de lo que implicó la realización de dos eventos.

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

c) Conclusión

24. En ese sentido, contrario a lo sostenido por la mayoría, considero que la simple posibilidad de que el partido político tenga la capacidad y posibilidad de organizar eventos similares en el futuro, y que los simpatizantes o militantes denunciados puedan asistir, no constituye un elemento que por sí mismo acredite el dictado de la medida cautelar.
25. De igual forma, con base en el peligro en la demora, tampoco podría estimarse la procedencia de una medida inhibitoria, dado que, hasta el momento, no se ha consumado hecho ilícito alguno, esto es, en el caso ni en precedentes similares se ha determinado que los eventos de Morena en el Estado de México y Coahuila o las declaraciones allí expresadas fueran ilícitos, ni que el partido y las personas denunciadas fueran responsables de una infracción por ellas.
26. Ello es relevante porque esta Sala Superior ha sostenido que el ejercicio tutelar preventivo en sentido amplio se centra en la necesidad de evitar el daño, y que por ello necesariamente se requiere sujetar las acciones procesales que puedan ejercerse ante los órganos jurisdiccionales para determinar si existe un bien jurídico en peligro, así como razonar los elementos que pudieran arrojar convicción en el juzgador o la autoridad respecto de la inminencia o continuidad de un daño a ese bien. Lo cual en el caso no está acreditado.
27. De ahí que, las consideraciones de la Comisión de Quejas y Denuncias parten de la premisa equivocada de que los hechos denunciados actualizarían un posible riesgo o peligro eminente de que, a la postre, de continuar con la realización de eventos similares se podría afectar la equidad en la contienda de los procesos electorales locales y federal en cuestión, pues, como se ha señalado, dado el tiempo que falta para el inicio de esos procesos electorales, en este momento, no se advierte tal riesgo, precisamente, ante la incertidumbre de que se realicen nuevos eventos de esa naturaleza.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

28. En este sentido, es mi convicción que en el caso del dictado de medidas cautelares, y sobre todo en tutelas preventivas, la autoridad debe realizar un análisis reforzado de los elementos que justifiquen su dictado, en la medida que, de concederse, prodrían constituir una restricción al ejercicio de derechos humanos, como el de expresión o el de reunión. De ahí que, si no se acredita, a partir de indicios suficientes desde una perspectiva preliminar, de forma razonable un probable riesgo en la demora a partir de elementos objetivos de sistematicidad, se debe optar por permitir el ejercicio libre de los derechos.
29. Por tanto, tomando en consideración las circunstancias del caso, considero que el acto debe revocarse al no estar debidamente fundado y motivado la adopción de las medidas cautelares en el caso en particular.

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

VOTO PARTICULAR⁵⁰ CONJUNTO QUE EMITEN LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO Y EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, EN LA RESOLUCIÓN DICTADA EN LOS RECURSOS DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-538/2022 Y ACUMULADOS, AL ESTIMAR QUE, EN EL CASO CONCRETO, EL ACUERDO CONTROVERTIDO (MEDIDAS CAUTELARES VÍA TUTELA PREVENTIVA) SE DEBIÓ REVOCAR.

I. Preámbulo.

En términos de los artículos 167, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formulamos el presente **voto particular**, a fin de exponer las razones por las cuales no compartimos la decisión de la mayoría consistente en:

- a) **Confirmar el acuerdo impugnado**, por lo que hace a los servidores públicos Claudia Sheinbaum Pardo, jefa de Gobierno de la Ciudad de México; Adán Augusto López Hernández, secretario de Gobernación Federal; Ricardo Monreal Ávila, senador de la República; Moisés Ignacio Mier Velazco, diputado federal; Aleida Alavez Ruíz, diputada federal y Evelyn Cecia Salgado Pineda, gobernadora de Guerrero, así como, Mario Martín Delgado Carrillo, presidente nacional de Morena y de ese instituto político, personas a quienes

⁵⁰ Con fundamento en los artículos 167, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

se identificó que tuvieron participación activa o preponderante en el evento denunciado, y

- b) **Revocar parcialmente, la medida cautelar preventiva,** respecto de veinticuatro servidoras y servidores públicos que no fueron denunciados o no participaron en el evento de Coahuila, para efectos que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, emita un nuevo acuerdo donde precise las razones particulares que, en su caso, justificarían las medidas cautelares preventivas o inhibitorias sobre esas personas servidoras públicas.

II. Acto impugnado

En el particular, la materia de impugnación la constituye el acuerdo ACQyD-INE-144/2022 de cinco de julio del año en curso, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral⁵¹ que declaró procedentes las medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva solicitadas por el Partido de la Revolución Democrática, en el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRD/CG/372/2022.

La Comisión de Quejas resolvió declarar procedente la solicitud de medidas cautelares solicitadas por el denunciante, bajo la figura de tutela preventiva, al

⁵¹ En adelante Comisión de Quejas

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

considerar de manera preliminar que el evento denunciado era probablemente ilícito y, ante el riesgo inminente y temor fundado de que pudiera realizarse otro evento con iguales o similares características otorgaba dicha medida.

Lo anterior, señaló la responsable, luego de tomar en cuenta el análisis individual y contextual del caso; concretamente y de manera destacada, el lugar en el que se realizó, la finalidad del mismo, las aspiraciones de las personas que participaron en él, las expresiones y discursos ahí expuestos, así como el hecho de que no era la primera vez que ocurría.

III. Postura de la mayoría.

En la sentencia se considera, por una parte, que la Comisión de Quejas determinó sin fundamentar ni motivar vincular al cumplimiento de las medidas cautelares adoptadas vía tutela preventiva a diversos servidores públicos sin exponer razones específicas por las cuales les impuso tal medida.

En tal sentido, por lo que hace a veinticuatro personas servidoras públicas, se establece que no se advierte que se haya precisado el sustento y las circunstancias o razones concretas que se consideraron para relacionarlos con la materia de la denuncia, ya que no fueron denunciadas de



modo expreso ni estuvieron presentes en el acto motivo de la queja, razón por la cual se consideran fundados los agravios y en vía de consecuencia se ordena revocar parcialmente el acuerdo para efectos que la autoridad responsable emita uno nuevo en el que precise las razones que justifiquen la adopción de medidas cautelares preventivas.

Por otra parte, se sostiene que resulta jurídicamente válido que la mencionada Comisión de Quejas concluyera que, de manera preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, el evento y publicaciones denunciadas son posicionamientos anticipados de MORENA y de sus posibles candidaturas, en tanto se realizaron referencias expresas a los procesos electorales locales y federal y porque a pesar de que no han iniciado formalmente los procesos electorales en Coahuila y Estado de México están próximos, aunado a que resulta un hecho notorio que tanto esos comicios, como el de la renovación de la presidencia están en el debate político y mediático nacional.

Asimismo, se estima que se valoró correctamente la posibilidad de que la conducta denunciada se repitiera, porque previamente se realizó por Morena en el Estado de México un evento similar, por lo que se advierte la posibilidad de considerar que la conducta se estaba replicando y que podría persistir este riesgo, circunstancia

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

que llevó a la necesidad de implementar la medida cautelar.

IV. Razones del disenso.

En sentido contrario a la decisión de la mayoría, estimamos que, en el presente caso, se debieron estimar fundados los planteamientos sobre la indebida fundamentación y motivación de la medida cautelar vía tutela preventiva y, en consecuencia, revocar lisa y llanamente el acuerdo controvertido.

Ello, porque al momento de emitir el acuerdo impugnado y con los elementos que obran en el expediente, no se podía arribar a la conclusión lógica y razonable de que se actualizara un posible riesgo o peligro inminente de que, a la postre, se continuara con la realización de eventos de iguales o similares características, lo que podría tener un impacto en la equidad de la contienda de los procesos electorales locales en el Estado de México y Coahuila, así como el federal 2023-2024 y, consecuentemente, generar una ventaja indebida en favor del partido político MORENA y de las personas que eventualmente fueran sus candidatas



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

a los cargos que se disputarán en dichos procesos electorales

Efectivamente, del acuerdo impugnado, se advierte que la autoridad responsable no señala:

- De qué manera o forma se pudieran repetir las supuestas conductas denunciadas y con ello transgredir la normativa electoral en la materia,
- En modo alguno expresa cuáles son las acciones que en su concepto continúan realizando las personas denunciadas, y
- Cuál es el material probatorio o constancias que soporten su conclusión de que existe el riesgo inminente y temor fundado de que pueda realizarse otro evento con iguales o similares características a las denunciadas en el presente caso.

Máxime que, en el caso, la medida cautelar en su figura de tutela preventiva resulta improcedente, dado que no se actualizan los elementos de urgencia, imperiosa necesidad o peligro en la demora en su dictado, al tomar en cuenta que la posible afectación, incidencia o daño que se alegan, en su caso, se materializarían o concretarían en procesos electorales futuros cuyo inicio es lejano.

De lo anterior, estimamos les asiste la razón a las partes recurrentes sobre la vulneración al principio de legalidad,

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

porque las consideraciones que sirvieron como sustento para la aplicación de la tutela preventiva no son capaces de soportar un razonamiento predictivo sustentado en evidencias que permitan inferir, con cierta probabilidad, que los actos sobre los que se dictan se cometerán, continuarán o se realizarán en el futuro, aunado que a la fecha no se encuentran en curso los procesos electorales federal y local con que se dice se relacionan las conductas materia del procedimiento especial sancionador.

En efecto, la temporalidad resulta un elemento relevante para el dictado de este tipo de medidas cautelares. En el particular, el inicio desarrollo y jornada electoral de los procesos electorales locales involucrados se encuentra a una distancia aproximada a los seis meses, en tanto para el federal de un año y tres meses.

Así, bajo esa perspectiva es evidente la falta de urgencia en el dictado de las medidas cautelares, en tanto, de advertirse alguna ilegalidad esta puede ser reparada en la resolución de fondo del procedimiento especial sancionador.

Por otra parte, en autos no existe información suficiente que arroje la existencia o una probabilidad alta, real y objetiva de que las conductas motivo del presente recurso de revisión, se llevarán a cabo nuevamente, porque no se



advierte de manera objetiva y cierta un acto probablemente ilícito y tal determinación de licitud constituye materia de estudio y conclusión del fondo del procedimiento sancionador y no su análisis a través de un acuerdo sobre una medida cautelar, sin que para ello pueda tomarse en cuenta el evento realizado en el Estado de México, pues sobre este en resolución previa se estimó bajo un estudio preliminar y en apariencia del buen derecho que los actos denunciados, consistentes en actos anticipados de campaña a nivel federal para la renovación de la Presidencia de la República, así como los procesos electorales en el Estado de México y Coahuila, no constituía actos ilícitos, razón por la cual negó la adopción de medidas en tutela preventiva, determinación que se confirmó en la resolución del expediente SUP-REP-511/2022, emitida por esta Sala Superior.

Lo anotado adquiere singular relevancia porque para determinar si la realización de un evento se podría realizar posteriormente y con ello poner en riesgo los principios rectores de la materia electoral, resultaba necesario analizar si existían elementos que en sí mismos y en el contexto de su realización podrían actualizar dichas conductas en otro momento, sin que sea dable ordenar la suspensión de actos futuros de manera abstracta y general.

En efecto, la finalidad de la medida cautelar dentro de un procedimiento sancionador electoral es tutelar los derechos

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

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

En esas condiciones, teniendo en consideración que, en un examen apriorístico, de la conducta cuestionada no se observan elementos que, en el caso concreto, objetivamente pongan en riesgo la afectación de derechos, valores o principios constitucionales por la realización futura de las conductas denunciadas, se estima que la responsable no actuó en forma ajustada a Derecho al conceder las medidas cautelares solicitadas, en tanto, estimar que argumentos subjetivos sobre que la renovación de la presidencia están en el debate político y mediático nacional justifique su emisión, llevaría al absurdo de la emisión de medidas de tutela preventiva por cualquier acto que se considere dentro del interés público, por ello es que sostenemos se debió revocar el acuerdo impugnado.



En ese contexto, exponemos las consideraciones que en nuestro concepto debieron regir el estudio de fondo del presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

- **Análisis de las medidas cautelares vía tutela preventiva.**

Al respecto, se debió considerar que **les asiste la razón** a las partes recurrentes, porque la medida cautelar **no está debidamente fundada y motivada**, ya que se debió atender las circunstancias fácticas relevantes que originaron la denuncia, para establecer si en el caso existían elementos para otorgar la tutela preventiva por actos futuros de realización incierta, ya que, de lo elementos existentes en autos, no se observa de manera objetiva la posible repetición de las conductas denunciadas.

En el caso, se estima resultaba **fundado** el agravio expuesto en los escritos de demanda **y suficiente para declarar improcedentes las medidas cautelares y, por ende, la revocación del acuerdo controvertido**, porque ha sido criterio reiterado de la Sala Superior que no se pueden dictar sobre actos futuros de realización incierta.

Las medidas cautelares no pueden ser desplegadas sobre actos futuros de realización incierta, pues su naturaleza es claramente preventiva y sujeta a los hechos denunciados,

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

lo cual implica que no puedan extenderse a situaciones de posible realización.

En ese tenor, atendiendo al vocablo incierto, dichos actos son aquellos de los que no se puede afirmar que ocurrirán con certeza. Es decir, que su realización puede ser contingente o eventual, por lo que no existe seguridad alguna de que acontecerán.

En el particular, al momento de emitir el acuerdo impugnado y con los elementos que obraban en el expediente, no se podía arribar a la conclusión lógica y razonable de que se actualizara un posible riesgo o peligro inminente de que, a la postre, se continuara con la realización de eventos de iguales o similares características lo que podría tener un impacto en la equidad de la contienda de los procesos electorales locales en el Estado de México y en Coahuila y federal 2023-2024 y, consecuentemente, generar una ventaja indebida en favor del partido político MORENA y de las personas que eventualmente fueran sus candidatas a los cargos que se disputarán en dichos procesos electorales, y que con ello, *per se*, trastocarán el orden jurídico electoral.

La responsable consideró conceder las medidas cautelares, bajo la figura de tutela preventiva, al estimar de manera



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

preliminar, que el evento denunciado era probablemente ilícito y, ante el riesgo inminente y temor fundado de que pueda realizarse otro evento con iguales o similares características, es que se justificó su dictado.

Para ello tomó en cuenta que:

- El análisis individual y contextual del caso; concretamente y de manera destacada, el lugar en el que se realizó, la finalidad del mismo, las aspiraciones de las personas que participaron en el mismo, las expresiones y discursos ahí expuestos, así como el hecho de que no es la primera vez que ocurre.
- Aparentemente se trata de una posible estrategia encaminada a posicionar a MORENA y a las personas que buscan una candidatura mediante dicho instituto político fuera de los plazos legales para ello, en detrimento de la equidad de la contienda de las próximas elecciones locales (Coahuila y Estado de México) y de la elección federal para renovar al Titular del Ejecutivo Federal. Lo anterior, a partir de la valoración individual y contextual de su contenido, finalidad y concatenación con otro evento de similares características y formato.

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

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

Aunado a que no debe perderse de vista que la autoridad responsable, en modo alguno expresa cuáles son las acciones que en su concepto continúan realizando las personas denunciadas; de ahí que no sea posible analizar los efectos e impactos que aduce se podrían generar en contravención a la normativa y la equidad en la contienda electoral.

Asimismo, tampoco justifica de qué manera llega a la conclusión de que se trata de una posible estrategia encaminada a posicionar al partido MORENA y a las personas que buscarían una candidatura mediante dicho instituto político fuera de los plazos legales para ello, en detrimento de la equidad de la contienda de las próximas elecciones locales y de la elección federal para renovar al Titular del Ejecutivo Federal.

Máxime que sólo se limita a señalar una valoración individual y contextual de su contenido, finalidad y concatenación con otro evento de similares características



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

y formato, pero sin que se advierta como se valoró, en qué condiciones se realizó, cual fue el material probatorio valorado y si se tomaron en cuenta las manifestaciones expresadas por las partes denunciadas al momento de dar contestación a los requerimientos a fin de poder obtener dicha conclusión.

Además, no quedó demostrado que un evento previo fuera contrario a la ley.

Asimismo, no se advierte cual es el material probatorio o constancias que soporten su conclusión de que existe el riesgo inminente y temor fundado de que pueda realizarse otro evento con iguales o similares características a las denunciadas en el presente caso.

Lo anterior, haciendo énfasis que la determinación de adoptar o no medidas cautelares en el marco de un procedimiento sancionador responde a parámetros de ponderación distintos a aquéllos vinculados con el fondo del procedimiento, ya que en éste se analiza no sólo la existencia de la conducta o su verosimilitud, sino también la plena acreditación de la infracción, la responsabilidad de los sujetos denunciados y la sanción correspondiente.

Principalmente porque para llegar a una conclusión de este tipo se deben ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto. En este punto, debe justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de dicha medida.

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

En ese tenor, consideramos **les asiste la razón a las partes recurrentes**, porque las consideraciones que sirven como sustento para la aplicación de la tutela preventiva en el proceso deben ser capaces de soportar un **juicio basado en pruebas**, la autoridad debe enfrentar un razonamiento predictivo sustentado en evidencias que permitan inferir, con cierto grado de “plausibilidad”⁵², que los actos sobre los que se dictan se cometerán, **continuarán o se realizarán en el futuro**.

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.

⁵² 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 permiten 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.



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 puede ocurrir un hecho futuro.**⁵³

Esto es, 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 podrá cometerse o continuarse a futuro (**predicción**).

Ahora bien, para el presente caso, fueron concatenados dos eventos por la autoridad responsable con la intención de demostrar la inminencia del hecho futuro y la probable ilicitud de los actos: **a)** el realizado el veintiséis de junio de dos mil veintidós, realizado en Coahuila y **b)** el celebrado el de doce de junio de dos mil veintidós, realizado en el Estado de México.

Del análisis realizado, la autoridad responsable estimó que desde una óptica preliminar, dichos eventos no se tratan de acciones acordes con sus actividades ordinarias permitidas (*afiliación, renovación de dirigencias o debate acerca de*

⁵³ 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-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

sus documentos básicos o acciones concretas) en esta época, sino que el análisis individual y contextual de tales eventos pone de manifiesto que, en realidad, se trató de actos cuyo propósito fue posicionar a MORENA frente al electorado y a sus futuras candidaturas en el marco de los próximos procesos electorales.

Bajo ese contexto, la autoridad responsable concluyó que, bajo la apariencia del buen derecho, la realización de tales actos presuntamente proselitistas, no tienen cobertura legal, porque aún no inician los procesos electorales locales ni federal.

Asimismo, estableció que, al no tratarse de eventos aislados, sino reiterados (primero Estado de México y después en Coahuila), deja ver que son actos orquestados con el propósito de posicionarse de manera anticipada a los comicios que serán celebrados en esas entidades federativas, en perjuicio de la equidad de la competencia entre los partidos políticos y sus eventuales candidaturas.

Así, con base, en la reiteración de la conducta, la autoridad responsable dedujo la posibilidad de que continuaran en el futuro, por lo que estimó procedente la emisión de medidas en tutela preventiva cuando lo cierto es que no quedó demostrado que un evento previo fuera contrario a la ley



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

Al respecto, la responsable incurrió en una falsa analogía, porque mediante el análisis y valoración de un acto, atribuyó características análogas a los otros que pertenecen exclusivamente a uno de ellos.

Ello es así, porque el evento realizado en el Estado de México, que sirvió de base para determinar la reiteración de la conducta, fue motivo de pronunciamiento por parte de la autoridad ahora responsable en diverso acuerdo⁵⁴, en el que se determinó que desde el punto de vista preliminar y en apariencia del bueno derecho, no constituía un acto ilícito, razón por la cual negó la adopción de medidas en tutela preventiva, determinación que se confirmó en la resolución del expediente SUP-REP-511/2022, emitida por esta Sala Superior.

En ese sentido, la Comisión de Quejas realizó una indebida concatenación de los actos, en tanto, como se señaló el evento celebrado en el Estado de México bajo un análisis preliminar se consideró conforme a la normativa electoral, por lo que no puede ser considerado como antecedente de otro diverso estimado ilícito y a partir de ello, señalar la reincidencia al estar frente a conductas sobre las que recayeron decisiones judiciales distintas.

⁵⁴ Acuerdo ACQyD-INE-138/2022 de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

Así, en autos no existe información suficiente que arroje la existencia o una probabilidad alta, real y objetiva de que las conductas motivo del presente recurso de revisión, se llevarán a cabo nuevamente, porque no se advierte de manera objetiva y cierta, la comisión previa de un acto probablemente ilícito de naturaleza similar.

Por tanto, en el caso, de los elementos probatorios no se supera el estándar para determinar la posibilidad de que se cometa la conducta (por continuación o repetición) y por ende no existe base para determinar la adopción de medidas cautelares bajo tutela preventiva al estar frente a un único caso (evento en el Estado de Coahuila) que bajo un estudio preliminar se considera como proselitista por la autoridad responsable, sin que exista elemento fáctico del que pueda desprenderse se continuara o realizara en el futuro.

Por ello, a nuestro juicio, la determinación de la Comisión responsable no fue conforme a derecho, toda vez que, bajo la apariencia del buen derecho, se trata de hechos futuros de realización incierta, porque se está en presencia de hechos respecto de los cuales no es posible proveer medidas cautelares, porque son acontecimientos que quizá no lleguen a suceder, y menos aún con las características



infractoras a que alude la responsable, sin mayor respaldo legal y/o probatorio.

Las medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, tienen por objeto prevenir la comisión de hechos infractores, razón por la cual, resulta posible que se dicten antes de que tengan verificativo, a fin de evitar que atenten contra el orden jurídico electoral; sin embargo, para su adopción, la autoridad electoral ha de contar con información suficiente que arroje la posibilidad real y objetiva de que las conductas que se aducen transgresoras de la ley se verificarán o se llevaran a cabo tal y como lo aduce en el acuerdo impugnado (el riesgo inminente y temor fundado de que pueda realizarse otro evento con iguales o similares características), y no la mera probabilidad de que así suceda, ya que se requiere un riesgo o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral.

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

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

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

verificación dependa simplemente del transcurso del tiempo, o los que sean una consecuencia forzosa e ineludible de otros que sucedieron con anterioridad.

Por tanto, en el caso, para efectos de la adopción de la medida cautelar resultaba insuficiente que la responsable sostuviera que el evento objeto de denuncia resultaba ilícito y que por ello existía ese riesgo inminente de que se pudiera efectuar un evento con tales características, aunado a que actualmente no se encuentran en curso los procesos electorales federal y local, ya que en la fecha en que se dicta la presente resolución, en el expediente en que se actúa, no existen siquiera indicios de que en las actividades que eventualmente pudiera llevar a cabo las personas denunciadas, necesariamente manifiesten nuevamente dichas expresiones o realicen las conductas que se consideran infractoras.

Asimismo, la determinación de si el evento objeto de denuncia resultaba o no ilícito era materia de estudio y conclusión respecto a la materia del fondo del procedimiento sancionador y no su estudio a través de un acuerdo sobre una medida cautelar.

Lo anotado adquiere singular relevancia porque para determinar si la realización de un evento se podría realizar posteriormente y con ello poner en riesgo los principios



rectores de la materia electoral, resultaba necesario analizar si existían elementos que en sí mismos y en el contexto de su realización podrían actualizar dichas conductas en otro momento, sin que sea dable ordenar la suspensión de actos futuros de manera abstracta y general. Ello, porque la finalidad de la medida cautelar dentro de un procedimiento sancionador electoral es tutelar los derechos y principios que rigen la materia electoral y prevenir riesgos que los pudieran afectar en forma grave, sobre la base de conductas que impliquen una vulneración al orden jurídico y/o a valores y principios rectores de la materia comicial o una merma trascendente a derechos fundamentales, que por tanto, hagan necesaria y urgente la intervención del Estado a través de la adopción de una medida que garantice los elementos fundamentales de un Estado democrático.

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

Por ende, no basta jurídicamente para analizar y, en su caso, adoptar medidas cautelares en su enfoque tutelar

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

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

Es menester mencionar que la jurisprudencia 14/2015⁵⁵, de rubro: "MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA" se aplicó indebidamente, en este caso, por lo siguiente:

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

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

⁵⁵ Consultable en Compilación 1997-2018. Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Tomo: Jurisprudencia. Volumen 1. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Páginas 575-576.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama (*periculum in mora*).

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

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

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

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

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

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

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

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

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

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



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

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

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

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

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

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

En tal sentido, a diferencia del criterio sustentado por la mayoría de nuestros pares, estimamos que se convalidó una determinación que **de facto constituyó una medida inhibitoria**, debido a que, sin contar con la acreditación de hechos ilícitos preexistentes, se ordenó una conducta generalizada de no hacer a los servidores públicos involucrados vinculada con hechos futuros de realización



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-REP-538/2022
Y ACUMULADOS**

incierta, lo que se traduce en una **limitante de las libertades de expresión y asociación que resulta irrazonable y desproporcionada.**

V. Conclusión

Las razones anteriores, son las que estimamos debieron prevalecer en la sentencia de los presentes recursos de revisión del procedimiento especial sancionador y, en consecuencia, se debió revocar el acuerdo ACQyD-INE-144/2022 de cinco de julio del año en curso, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral que declaró procedentes las medidas cautelares solicitadas por el Partido de la Revolución Democrática, en el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRD/CG/372/2022.

Por lo anterior formulamos el presente **voto particular.**

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