



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA-2

### JUICIOS DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

EXPEDIENTES: SUP-JRC-166/2021 Y  
ACUMULADOS

INCIDENTISTAS: PARTIDO ACCIÓN  
NACIONAL Y PARTIDO DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA<sup>1</sup>

RESPONSABLE: CONSEJO  
GENERAL DEL INSTITUTO  
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA  
ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIO: JUAN MANUEL  
ARREOLA ZAVALA

COLABORÓ: ÁNGEL CÉSAR  
NAZAR MENDOZA

Ciudad de México, veintinueve de mayo de dos mil  
veinticuatro.<sup>2</sup>

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la  
Federación emite resolución por la que, se declara  
**infundado** el incidente de incumplimiento de sentencia  
promovido por el PAN y el PRD, en relación con lo resuelto en  
el expediente SUP-JRC-166/2021 y acumulados.

### I. ANTECEDENTES

De los hechos narrados en el escrito incidental, y de las  
constancias del expediente principal, se advierte lo siguiente:

---

<sup>1</sup> En adelante incidentista.

<sup>2</sup> Todas las fechas corresponderán a dos mil veinticuatro, salvo mención expresa.

## INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO-2 SUP-JRC-166/2021 Y ACUMULADOS

1. **Juicios de revisión constitucional electoral.** El catorce de agosto y dos de septiembre de dos mil veintiuno, MORENA, los partidos de la Revolución Democrática (PRD), Acción Nacional (PAN) y Revolucionario Institucional (PRI), presentaron diversos medios de impugnación en contra de la determinación del Tribunal local de confirmar la validez de la elección a la Gubernatura en el estado de Michoacán.

Los medios de impugnación se radicaron con las claves de expedientes SUP-JRC-166/2021, SUP-JRC-167/2021 y SUP-JRC-180/2021, respectivamente.

2. **Sentencia de los juicios de revisión constitucional electoral.** En su oportunidad, esta Sala Superior emitió sentencia en los juicios de referencia, en el sentido de modificar la sentencia del Tribunal Electoral local y el cómputo estatal de la elección; sin embargo, confirmó la declaratoria de legalidad y validez de la elección de la gubernatura de Michoacán y como medida de no repetición ordenó al INE que, en el ámbito de su competencia, adoptara las medidas y protocolos conducentes para prevenir y actuar ante escenarios de riesgo en los procesos electorales, señalando para tal efecto, diversos actos que debía realizar.

3. **Primer escrito incidental.** El trece de febrero de dos mil veinticuatro, el PAN —a través de su presidente del Comité Ejecutivo Nacional y su representante propietario ante el Consejo General del INE—, presentó un escrito de incidente de incumplimiento de la sentencia antes referida, exponiendo que, algunos de los aspectos ordenados se



habían incumplido de manera parcial y otros de manera absoluta.

4. **Acuerdo de Sala respecto al juicio SUP-JRC-101/2022.** El uno de marzo siguiente, esta Sala Superior emitió acuerdo de Sala en el expediente SUP-JRC-101/2022, por el que determinó que la omisión relativa respecto a los aspectos relacionados con el establecimiento de la creación de una política electoral nacional para prevenir factores de riesgo de violencia electoral se analizaría en el incidente de los juicios SUP-JRC-166/2021 y acumulados.

5. **Registro y turno.** Recibido el escrito en este órgano jurisdiccional, la Magistrada presidenta ordenó turnarlo a la ponencia a su cargo, así como el expediente SUP-JRC-166/2021 y acumulados, a fin de determinar y proponer al Pleno de esta Sala Superior lo que conforme a Derecho correspondiera.

6. **Apertura de incidente y vista.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora acordó la apertura del incidente de incumplimiento respectivo y requirió al INE, para que informara sobre el cumplimiento de la sentencia principal.

7. **Desahogo de vista.** El Secretario Ejecutivo del INE, desahogó la vista e informó de las diversas acciones en cumplimiento a lo ordenado en la sentencia respectiva.

8. **Vista y desahogo.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora ordenó dar vista a la parte incidentista con las constancias e informe remitido por el INE, a fin de que

## INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO-2 SUP-JRC-166/2021 Y ACUMULADOS

manifestara lo que a su derecho conviniera. La parte incidentista desahogó en tiempo la vista ordenada.

9. **Primera resolución incidental.** El seis de abril del año en curso, se dictó la determinación correspondiente y se declaró infundado el incidente en cuestión, debido a que el INE había dado cumplimiento puntual a lo ordenado por este órgano jurisdiccional en la sentencia principal desde la óptica de instrumentar una política electoral nacional para prevenir factores de riesgo de violencia electoral, y de implementarla y aplicarla durante los procesos electorales federal y local que actualmente están en curso.

10. **Juicio electoral SUP-JE-111/2024.** El trece de mayo del año en curso, el PAN y el PRD promovieron un juicio electoral en el que reclaman que el INE ha incumplido con el mandato de la Sala Superior en la sentencia principal, por lo que alega la existencia de una omisión del Consejo General y/o de las instituciones de seguridad pública de emitir mapas de riesgo de intervención del crimen en las elecciones 2024, y con ello implementar las medidas necesarias para garantizar la seguridad en el actual proceso electoral.

11. **Reencauzamiento a incidente de incumplimiento.** El veintidós de mayo del año en curso, esta Sala Superior emitió acuerdo de Sala en el expediente SUP-JE-111/2024, por el que determinó reencauzar el juicio electoral a incidente de incumplimiento de la sentencia dictada en el juicio de revisión constitucional SUP-JRC-166/2021 y acumulados.



12. **Apertura del segundo incidente y vista.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora acordó la apertura del incidente de incumplimiento respectivo y requirió al INE, para que informara sobre el cumplimiento de la sentencia principal.

13. **Desahogo de vista.** El Encargado de la Dirección Jurídica del INE, desahogó la vista e informó de las diversas acciones en cumplimiento a lo ordenado en la sentencia respectiva.

14. **Vista y desahogo.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora ordenó dar vista a la parte incidentista con las constancias e informe remitido por el INE, a fin de que manifestara lo que a su derecho conviniera. La parte incidentista desahogó la vista ordenada.

15. **Elaboración de proyecto de resolución incidental.** En su oportunidad, una vez agotadas todas las diligencias necesarias para el análisis del caso, la Magistrada Instructora propone al Pleno de esta Sala Superior, el proyecto de sentencia incidental correspondiente.

## II. RAZONES Y FUNDAMENTOS

### PRIMERO. Competencia.

La Sala Superior es competente para conocer y resolver el incidente de incumplimiento de sentencia señalado en el rubro, en atención a que la competencia que tiene este Tribunal Electoral para resolver las controversias incluye

## INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO-2 SUP-JRC-166/2021 Y ACUMULADOS

también el conocimiento de las cuestiones incidentales, relativas al cumplimiento de las determinaciones que asume.

Lo anterior, de conformidad con lo establecido en los artículos 17; 41, párrafo tercero, base VI; 94, párrafos primero y quinto; y 99, párrafos primero y cuarto, fracciones IV y X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>3</sup> 164; 166, fracciones III y X; y 169, fracción I, inciso d) y XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;<sup>4</sup> 3, apartado 2, inciso d); 86 y 87, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral;<sup>5</sup> y 10, fracción I, inciso c); 12, segundo párrafo; 89 y 93, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

### **SEGUNDO. Legitimación e interés jurídico del PRD.**

Es menester precisar que esta Sala Superior ha considerado que el acatamiento de una sentencia judicial es un asunto de orden público e interés general<sup>6</sup>. Sin embargo, ha establecido que quien presenta un incidente de incumplimiento de sentencia debe acreditar tener un interés jurídico o estar legitimado para ello, de la misma manera que se exige para promover un medio de impugnación.

Esto significa que no cualquier persona puede acudir a solicitar el cumplimiento de una sentencia, sino que debe

---

<sup>3</sup> En adelante Constitución federal

<sup>4</sup> En adelante LOPJF o Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>5</sup> En adelante Ley General de Medios.

<sup>6</sup> Ver sentencias emitidas en los incidentes de inejecución de sentencia del expediente SUP-JDC-601/2022, SUP-JDC-10255/2020, SUP-JDC-1966/2016, entre otras.



acreditar que su incumplimiento le genera una afectación a su esfera jurídica que solamente puede ser subsanada con el cumplimiento de la sentencia.

No obstante, la Sala Superior también ha establecido excepciones al respecto, como lo es el caso de los terceros interesados, quienes por regla general carecen de interés para promover incidentes de inejecución, ya que al momento en que se dicta sentencia quedan fuera de la relación jurídico procesal<sup>7</sup>, salvo que se demuestre que acuden para que se repare una afectación a sus derechos individuales presuntamente intervenidos por el incumplimiento de la sentencia, o que exista algún interés en común de que la sentencia se cumpla y siempre que sea indispensable para la subsistencia del esquema democrático en una comunidad determinada<sup>8</sup>.

Asimismo, ha sostenido que, una vez que los medios impugnativos se resuelven, esa resolución y lo que se ordene en la sentencia correspondiente representa una situación favorable no sólo para la parte actora, sino que se extiende hacia personas que no tuvieron la calidad formal de parte, reconociendo el interés legítimo a las personas que, a pesar de no haber sido parte en el juicio de origen, demuestran una afectación en su esfera jurídica derivado del incumplimiento de una sentencia.

---

<sup>7</sup> Tesis XCVI/2001 de rubro EJECUCIÓN DE SENTENCIA. LOS TERCEROS INTERESADOS CARECEN DE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EN EL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN.

<sup>8</sup> Jurisprudencia 38/2016, de rubro: EJECUCIÓN DE SENTENCIAS. HIPÓTESIS EN QUE PUEDE SOLICITARLA EL TERCERO INTERESADO EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 16 y 17.

## INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO-2 SUP-JRC-166/2021 Y ACUMULADOS

En el presente caso, el PRD cuenta con interés legítimo ya que sus planteamientos se relacionan con la etapa de ejecución de una sentencia<sup>9</sup>, cuyos efectos, como se verá enseguida, no se limitaron a quienes acudieron a juicio.

En ese sentido, este órgano jurisdiccional entiende su deber de flexibilizar el análisis sobre el interés legítimo de quienes interponen el escrito para controvertir el cumplimiento de la sentencia principal, debido a que tal pronunciamiento afecta también su esfera de derechos, ante la situación material en la que se encuentran al conformar parte del Consejo General del INE y se encuentran participando en el actual proceso electoral.

En el caso, debe entenderse que la carga atribuida al Instituto de cumplir con los efectos establecidos en la sentencia principal no es otra cosa sino **un deber jurídico de hacer, surgido a partir de una sentencia en la cual se resolvió una controversia.**

Esto pues, ese deber o carga impuesta al Instituto no se limitó de manera exclusiva a una situación a favor de las partes primigenias, sino que surtió sus efectos en beneficio de los partidos participantes en la contienda electoral, al tratarse de la temática sobre aspectos relacionados con el establecimiento de acciones como son los mapas de riesgo

---

<sup>9</sup> Al respecto se ha pronunciado la jurisdicción ordinaria al emitir la Tesis de rubro: TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y DEBIDO PROCESO. CUALIDADES DE LOS JUECES CONFORME A ESOS DERECHOS FUNDAMENTALES, emanada de los Tribunales Colegiados de Circuito y consultable en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 19, junio de 2015, Tomo III, página 2470.



para prevenir factores de riesgo de violencia electoral en el actual proceso electoral.

En este sentido, si los efectos de la sentencia de mérito impactan a más personas que las impugnantes, no es conforme a Derecho concluir que la exigencia del cumplimiento de esa resolución esté limitada a las y los actores primigenios, sino que cualquier partido político que contienda en el actual proceso electoral (2023-2024) puede acudir legítimamente y con interés jurídico ante la autoridad que la ha dictado para el efecto de reclamar su debida ejecución, desde la óptica de instrumentar una política electoral nacional para prevenir factores de riesgo de violencia electoral para el actual proceso electoral en curso.

**TERCERO. Causal de improcedencia.** El Encargado de Despacho de la Dirección Jurídica del INE solicita<sup>10</sup> que se declare la improcedencia del incidente aduciendo que en virtud de lo resuelto en el primer incidente de incumplimiento de sentencia dictado en el SUP-JRC-166/2021 y acumulados, mismo que se declaró infundado, debe desecharse el presente incidente al actualizarse el supuesto de cosa juzgada.

A juicio de esta Sala Superior, se **desestima** la petición de improcedencia aducida toda vez que, precisamente, la materia de análisis del fondo del presente incidente consiste en verificar que la autoridad vinculada al cumplimiento de la resolución dictada en los presentes expedientes haya

---

<sup>10</sup> Argumento sostenido en el oficio INE/DJ/11119/2024 remitido en cumplimiento a la vista dada a la autoridad responsable.

## INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO-2 SUP-JRC-166/2021 Y ACUMULADOS

llevado a cabo las actuaciones, en los términos, que fueron ordenadas por esta Sala Superior en la sentencia principal de los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-166/2021 y sus acumulados, y reiterado en el juicio SUP-JRC-101/2022.

Además, en todo caso, corresponderá a esta Sala Superior el verificar que sus determinaciones sean cumplidas, tal cual se ordenó en la propia resolución; examen para el que, invariablemente se requiere, confrontar el mandamiento judicial y el reclamo de los incidentistas, frente a lo reportado por los sujetos vinculados en la sentencia principal, a efecto de estar en condiciones de validar el acatamiento del fallo.

**CUARTO. Pruebas supervenientes.** Mediante escrito recibido en la oficialía de partes de este órgano jurisdiccional de veintiséis de mayo del año en curso, las partes incidentistas ofrecieron como pruebas supervenientes notas periodísticas y publicaciones en redes sociales que informan sobre sucesos de violencia relacionados con los actuales procesos electorales.

Al respecto, en consideración de esta Sala Superior, las constancias aportadas no reúnen la calidad de prueba superveniente, ya que, como se analizará en el siguiente considerando, están dirigidas a sostener que el INE y/o las instituciones de seguridad pública, ha sido omisas en emitir mapas de riesgo de intervención del crimen en el proceso electoral 2023-2024, por lo que no se han implementado las medidas necesarias para garantizar la seguridad en el actual proceso electoral, cuestión que ya fue motivo de estudio y



pronunciamiento por parte de esta Sala Superior, al resolver el primer incidente de incumplimiento del fallo de mérito el seis de abril pasado.

En ese tenor, a ningún fin práctico conduciría pronunciarse de nuevo sobre dicha temática al haber sido analizada y juzgada por este órgano jurisdiccional en un primer momento.

De ahí que se desestime dicha solicitud de pruebas supervenientes.

#### **QUINTO. Planteamientos de incumplimiento.**

De la revisión del escrito incidental, esta Sala Superior advierte que el PAN y el PRD señalan que el Consejo General del INE ha incumplido la sentencia principal emitida en los expedientes señalados en el rubro, por la supuesta omisión del Consejo General del INE y/o de las instituciones de seguridad pública, de emitir mapas de riesgo de intervención del crimen en el proceso electoral 2023-2024, por lo que no se han implementado las medidas necesarias para garantizar la seguridad en el actual proceso electoral.

De ahí que señalen que existe un supuesto incumplimiento, por parte de las autoridades señaladas como responsables, de lo ordenado por esta Sala Superior en la sentencia del juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-166/2021 y sus acumulados, y reiterado en el juicio SUP-JRC-101/2022.

## INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO-2 SUP-JRC-166/2021 Y ACUMULADOS

### SEXTO. Análisis de la cuestión incidental.

#### 6.1. Marco jurídico del cumplimiento de sentencias

De inicio, se precisa que el objeto o materia del incidente en el que se plantea el incumplimiento de una sentencia consiste en que se haga cumplir lo resuelto en aquélla, dado que ésta es la materia susceptible de ejecución y cuyo incumplimiento por parte de la autoridad respectiva se puede traducir en la insatisfacción del derecho reconocido y declarado en la sentencia.

Lo anterior tiene fundamento en la finalidad de la función jurisdiccional del Estado, consistente en hacer efectivo el cumplimiento de las determinaciones tomadas para así lograr la aplicación del Derecho; de suerte que sólo se hará cumplir aquello que se dispuso a dar, hacer o no hacer expresamente en la ejecutoria.

En efecto, la naturaleza de la ejecución consiste en la materialización de lo ordenado por el tribunal, a fin de que se lleve a cabo el cumplimiento eficaz de lo establecido en la sentencia.

Al respecto, el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estatuye que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por los tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.



El precepto constitucional referido reconoce el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, el cual ha sido definido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.

Asimismo, se determinó que el derecho a la tutela jurisdiccional comprende tres etapas, con sus derechos correspondientes:

- a) **Una previa al juicio**, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigida a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte;
- b) **Una judicial**, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que corresponden las garantías del debido proceso; y
- c) **Una posterior al juicio**, identificada con la eficacia de las resoluciones.

Por otra parte, la Sala Superior ha determinado que, de conformidad con lo establecido en los artículos 99, párrafos 1º y 4º; 17 y 128 de la Constitución Política de los Estados

## INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO-2 SUP-JRC-166/2021 Y ACUMULADOS

Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral tiene el deber constitucional de exigir el cumplimiento de todas sus resoluciones, así como vigilar y proveer lo necesario para que se lleve a cabo la plena ejecución de éstas.<sup>11</sup>

La exigencia de dicho cumplimiento tiene como límite lo decidido en la propia sentencia, es decir, debe constreñirse a los efectos determinados en la misma.

Así, para decidir sobre el cumplimiento de una sentencia, debe tenerse en cuenta lo establecido en ella y, en correspondencia, los actos que la responsable hubiera realizado, orientados a acatar el fallo.

Ello, se corresponde con la naturaleza de la ejecución que, en términos generales, consiste en la materialización de lo ordenado por el órgano jurisdiccional para que se cumpla en la realidad lo establecido en su resolución.

Por tanto, se hará cumplir aquello que se dispuso expresamente en la sentencia emitida, con objeto de materializar lo determinado por el órgano jurisdiccional y así lograr un cumplimiento eficaz en apego a lo que fue resuelto.

---

<sup>11</sup> Criterio sustentado en la Jurisprudencia 24/2001: TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. ESTÁ FACULTADO CONSTITUCIONALMENTE PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE TODAS SUS RESOLUCIONES. Consultable en: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>.



Conforme a lo expuesto, es de concluirse que todas las autoridades vinculadas al cumplimiento de una ejecutoria deben llevar a cabo los actos necesarios, oportunos, idóneos y eficaces para garantizar el pronto y debido cumplimiento del fallo.

6.2. Omisión del Consejo General del INE y de las instituciones de seguridad pública, de emitir mapas de riesgo de intervención del crimen en el proceso electoral 2023-2024, por lo que no se han implementado las medidas necesarias para garantizar la seguridad en la actual contienda electoral.

Las partes incidentistas aducen que el Consejo General del INE ha sido omiso en emitir los mapas de riesgo para garantizar que los procesos electorales se desarrollen libres de violencia y de la intervención del crimen organizado, por lo que se ha incumplido con lo mandado por esta Sala Superior en la sentencia del juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-166/2021 y sus acumulados, y reiterado en el juicio SUP-JRC-101/2022.

De manera específica, aduce que existe la omisión de emitir mapas de riesgos para garantizar la protección y seguridad de las precandidaturas y candidaturas que participen en el actual proceso electoral.

Destacan que, dentro de lo ordenado al Consejo General se estableció la realización de una política electoral nacional para prevenir factores de riesgo de violencia electoral, por lo que dicha emisión suponía un análisis serio y exhaustivo de las

## INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO-2 SUP-JRC-166/2021 Y ACUMULADOS

principales zonas de riesgo electoral con la finalidad de delimitar áreas de atención prioritaria en las que, tanto el INE, los partidos políticos, como las autoridades de seguridad competentes puedan desplegar diversas acciones preventivas para el resguardo de la integridad de los aspirantes, precandidatos, candidatos e, incluso, el electorado y los funcionarios del propio instituto electoral.

Señalan que, es necesario que el Consejo General del INE y/o las instituciones de seguridad pública, en el ámbito de sus respectivas competencias y en la coordinación que se requiera, emitan el mapa de riesgos con acciones específicas en el ámbito territorial que corresponda, que deben darse a conocer a los actores señalados, así como a la ciudadanía en general y, a partir de ello, implementar los mecanismos y operativos que garanticen la equidad y libertad para las condiciones del voto en el actual proceso electoral.

Mencionan que, es evidente que lo actuado por el INE (protocolo, el esquema de protección y las mesas de coordinación del Consejo General), no han tenido ningún impacto positivo o eficiente para garantizar elecciones libres, democráticas y dotadas de los principios constitucionales que rigen las mismas; pues no existe una delimitación, estudio, análisis, ni mucho menos priorización de áreas en las que deba realizarse un primer enfoque. Incluso, estiman que, el esquema de protección se plantea un análisis posterior a los hechos de violencia, lo cual es contrario a la naturaleza de las medidas ordenadas por esta Sala Superior, pues con anterioridad ordenó la realización de los mapas de riesgo.



Finalmente, sostiene que si bien, se emitió un protocolo, lo cierto es que desde su emisión únicamente se han realizado dos mesas de trabajo federal y doscientas sesenta y seis mesas de trabajo regionales, de las que no se ha podido divulgar información alguna.

Por tanto, como refieren los partidos en su escrito incidental, su pretensión surge del supuesto incumplimiento, por parte de las autoridades señaladas como responsables, de lo ordenado por esta Sala Superior en la sentencia del juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-166/2021, y reiterado en el juicio SUP-JRC-101/2022, respecto a la falta de emisión de mapas de riesgo de intervención del crimen en las elecciones 2024, y con ello implementar las medidas necesarias para garantizar la seguridad en el actual proceso electoral.

Ahora bien, una vez señalado lo anterior, a juicio de esta Sala Superior los planteamientos de incumplimiento son **infundados** de conformidad con los motivos, razones y fundamentos que se exponen a continuación.

#### **Contexto de la controversia. Sentencia principal.**

El treinta de septiembre de dos mil veintiuno, esta Sala resolvió los juicios de revisión constitucionales SUP-JRC-166/2021 y acumulados, relacionados con la elección de la gubernatura del Estado de Michoacán, en los que, entre otras cosas, confirmó la declaratoria de legalidad y validez de la elección de la gubernatura de Michoacán.

## INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO-2 SUP-JRC-166/2021 Y ACUMULADOS

Sin embargo, en esa ejecutoria, esta Sala Superior vinculó al Consejo General del INE para que realizara diversas acciones y adoptara las políticas, medidas, estrategias y protocolos conducentes para prevenir y actuar ante escenarios de riesgo en los procesos electorales, conforme a lo siguiente:

(...)

697. En consecuencia, esta Sala Superior considera necesario ordenar al Instituto Nacional Electoral para que, en el ámbito de sus competencias, adopte las medidas y protocolos conducentes para prevenir y actuar ante escenarios de riesgo en los procesos electorales.

698. Para ello se deberán implementar políticas, estrategias, acciones y medidas de prevención, a través de la colaboración interdisciplinaria con las autoridades encargadas de la seguridad pública, a fin de crear planes y programas integrales de seguridad.

699. Para la creación de una política electoral nacional para prevenir factores de riesgo de violencia electoral, se podrán establecer al menos las siguientes medidas y protocolos:

**a) Celebrar convenios de coordinación con las autoridades de seguridad pública y electorales** para diseñar metodologías y planes de acción en procesos electorales en zonas conflictivas o de riesgo.

**b) Generar mapas de riesgo** con acciones específicas en el ámbito territorial que corresponda, que deberán darse a conocer a la ciudadanía de la forma que se estime más adecuada.

**c) Crear filtros de investigación** que sean aplicables a las candidaturas a fin de que los partidos y las autoridades puedan contar con información veraz y precisa para evitar la participación de personas pertenecientes a grupos criminales.

**d) Elaborar un protocolo de guía y actuación de las autoridades** para salvaguardar la integridad física de los servidores públicos y de los electores en zonas con presencia del crimen organizado.

**e) Celebrar foros y consultas** con expertos en la materia de seguridad para la elaboración de los documentos, protocolos, planes y mapas que estime necesarios.



f) **Reglamentar una facultad de atracción preferente** conforme a la cual el Instituto Nacional Electoral pueda atraer en cualquier etapa alguna elección local o municipal en la que se advierta la existencia de factores de riesgo de violencia por parte de grupos criminales.

(...)

En su oportunidad, el Consejo General del INE remitió un informe con las constancias atinentes a partir de las cuales considera que se demuestra el cumplimiento a la ejecutoria dictada en los juicios de revisión constitucional señalados en el rubro.

### Decisión

Esta Sala Superior considera que resultan **infundados** los motivos de inconformidad expuestos en el escrito incidental, en razón de que tales planteamientos ya fueron objeto de estudio y pronunciamiento por parte de esta Sala Superior, al resolver el primer incidente de incumplimiento del fallo de mérito el seis de abril pasado.

En efecto, en el primer incidente de incumplimiento, el PAN adujo, en lo que interesa, que el Consejo General del INE había sido omiso en emitir las medidas necesarias y suficientes para garantizar que el actual proceso electoral se desarrolle libre de violencia y de la intervención del crimen organizado.

De manera específica, señaló que existía la omisión de emitir mapas de riesgos, para garantizar la protección y seguridad de las precandidaturas y candidaturas que participan en los actuales procesos electorales.

## INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO-2 SUP-JRC-166/2021 Y ACUMULADOS

Finalmente, sostuvo que si bien, se emitió un protocolo, lo cierto es que desde su emisión únicamente se habían realizado dos mesas de trabajo federal y doscientas sesenta y seis mesas de trabajo regionales, de las que no se había podido divulgar información alguna.

Ahora bien, con respecto a dicha temática, la Sala Superior sostuvo que de las constancias remitidas por la autoridad responsable durante la sustanciación del referido incidente, así como de las que ya obraban en el expediente, se advirtió que el Consejo General del INE realizó diversas acciones emitiendo medidas en relación con lo ordenado en la ejecutoria principal respecto del establecimiento de una política electoral nacional para prevenir factores de riesgo de violencia electoral, a partir de la cual, había implementado acciones y mecanismos de frente a los actuales procesos electorales federal y locales 2023-2024, lo que conducía a estimar que, en relación con los aspectos mandados en la sentencia principal, se encontraban cumplidos.

En ese tenor, se expuso que, a fin de justificar tal determinación, resultaba necesario reseñar y analizar las acciones que había realizado el INE con el fin de establecer el cumplimiento a lo ordenado en la ejecutoria de los expedientes principales, incluyendo lo que se había realizado para el actual proceso electoral.

En tal sentido, al resolver el primer incidente de incumplimiento del SUP-JRC-166/2021 y sus acumulados, esta Sala Superior determinó que, en dicha sentencia (principal)



no se impuso un deber específico en materia de seguridad pública al referido órgano electoral autónomo por dos cuestiones, siendo la primera el hecho de que, de conformidad con la Constitución Federal la seguridad pública es una función estatal exclusiva de la Federación, las entidades federativas y los Municipios; y, la segunda es que, la vinculación solo tenía como cometido que el INE, en el marco de su competencia constitucional, pudiera realizar acciones de colaboración, coordinación y/o acompañamiento, con las autoridades de seguridad pública en los tres órdenes de gobierno, para el efecto de garantizar y salvaguardar el ejercicio de los derechos humanos y de la democracia de la ciudadanía.

Por ello, en el citado incidente, esta Sala Superior precisó que, el entendimiento de las ejecutorias era que los mapas de riesgo no podían ni debían ser elaborados por el órgano electoral nacional, no solo por carecer de especialización, sino porque escapa del ámbito de su competencia constitucional; por lo cual, la orden debía entenderse a partir de los propios mecanismos que derivan de la Constitución para la colaboración o coordinación entre los órganos del estado a fin de cumplir sus fines, siendo que tales mapas de riesgo se traducen en un proceso de diálogo permanente que permite la adecuada prevención de delitos, materia que se encuentra entre las atribuciones de las autoridades de seguridad pública y, así, el manejo, resguardo y difusión de dicha información se enmarca en los límites que marca la Constitución y las leyes respectivas.

## INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO-2 SUP-JRC-166/2021 Y ACUMULADOS

Asimismo, este órgano jurisdiccional consideró que, de lo señalado por la autoridad responsable, se podía advertir que, con la finalidad de dar cumplimiento integral y en seguimiento a la determinación de esta Sala Superior, el INE había realizado diversas actividades dirigidas a identificar y focalizar las demarcaciones territoriales que pudieran presentar situaciones complejas de riesgo durante los procesos electorales que se llevan a cabo en territorio nacional.

En este sentido, se estimó que el INE, en cumplimiento a lo mandatado en las ejecutorias, sentó las bases y directrices para la creación de una política electoral nacional para prevenir factores de riesgo de violencia electoral, mismas que daban pie a que se adoptaran las acciones y medidas que resultaran oportunas, necesarias y pertinentes, conforme al contexto y situación temporal en que cada proceso electivo se desarrollara.

En ese orden de ideas, esta Sala Superior consideró que no existía la omisión alegada por el incidentista, respecto a que la autoridad electoral no había emprendido acciones tendentes a la generación de mapas de riesgo de frente a los actuales procesos electorales federal y locales 2023-2024, pues los riesgos vinculados con el desarrollo de las elecciones se habían identificado y considerado en las actividades que desarrolla.

Dicha calificativa se sustentó, en que a juicio de esta Sala Superior, se apreciaba que la autoridad electoral, de manera gradual y paulatina, atendiendo al contexto de cada región



y a las circunstancias particulares, tanto de manera central, como a través de los órganos desconcentrados, había venido incorporándose a las mesas de coordinación; entablando acuerdos, mecanismos e instrumentos para hacer frente a situaciones de riesgo, dependiendo de la etapa de los procesos comiciales que se fueran presentando.

Además, no pasó inadvertido que, entre las acciones encaminadas a concretizar la referida acción, destacaba que se había realizado un listado con lugares de posible riesgo para el trabajo de campo o durante la jornada electoral detectados por las autoridades de seguridad; envío de documentos denominados semáforos de seguridad respecto de municipios en la entidad; realización de un mapeo sobre municipios y secciones que se identificaran con mayor índice delictivo; alerta sobre lugares de posibles riesgos detectados; remisión por parte de las autoridades de seguridad pública del mapa de riesgo.

De modo tal que, este órgano jurisdiccional estimó que el INE, sí ha emprendido, en conjunto, colaboración o coadyuvancia con las autoridades de seguridad pública, acciones y medidas concretas para que -en el marco de las respectivas competencias- se identificaran ciertos riesgos.

Siendo que, dichas actividades se habían realizado, dependiendo de cada contexto y necesidad particular y del grado de avance en que se encontraran las mesas de coordinación en cada entidad federativa, de cara a los actuales procesos electorales 2023-2024, lo que permitiría el diseño de estrategias de seguridad no sólo en materia de

## INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO-2 SUP-JRC-166/2021 Y ACUMULADOS

diagnóstico y prevención, sino de colaboración, disuasión y atención en situaciones de peligro.

Por otra parte, esta Sala Superior estimó que el INE, en el marco constitucional de su competencia, había llevado a cabo las acciones dentro del perímetro de sus posibilidades jurídicas y materiales para prevenir y actuar ante escenarios de riesgo en los procesos electorales, que en el ámbito de sus competencias, derivaba en la implementación de instrumentos jurídicos de coordinación y cooperación que podían ser formalizados mediante convenios de colaboración con diversas autoridades o por medio de cualquier tipo de acto como lo es el intercambio de experiencias que se realizaba en mesas de diálogo.

Además, se consideró que en el protocolo realizado por el INE para prevenir factores de riesgo en los procesos electorales, se previó que dentro de las actividades de las mesas de coordinación estaba el vincular a la responsable para que procediera, en conjunto con las autoridades en materia de seguridad pública a:

- Identificar las entidades, distritos federales y/o locales y municipios, que podrían representar situaciones de riesgo durante los procesos electorales (entre las que podrían tener problemas ante la presencia del crimen organizado).
- Tal información deberá de compartirse con el INE y los OPL desde el inicio y hasta la conclusión del proceso electoral que corresponda.
- Las mesas coordinadoras podrán calificar las problemáticas dentro de tres tipos, dependiendo el nivel de riesgo existente y exigiendo una intervención diferenciada de las autoridades.
- El INE y los OPLES podrán solicitar tal información referente a las regiones que podrían presentar situaciones de riesgo, así

como las recomendaciones necesarias para la toma de decisiones en el ámbito electoral.

Por otra parte, en lo concerniente a la omisión de emitir medidas suficientes para garantizar la integridad electoral de los procesos electorales que se desarrollan actualmente, esta Sala Superior determinó que el agravio era infundado, ya que, era posible advertir que el INE estableció una política electoral nacional para prevenir factores de riesgo de violencia electoral y se enunciaron ciertas líneas establecidas de manera potestativa mas no obligatoria, con el objeto de preservar la vigencia de los principios rectores de la función electoral y los que rigen la emisión del voto, con la orientación del Acuerdo INE/CG876/2022, se dispuso a implementar mecanismos de prevención de riesgo en los procesos electorales.

En tal sentido, se estimó que era inexacto referir que el INE no estuviera realizando medidas para el actual proceso electoral, ya que si bien el INE tiene que seguir realizando acciones o implementando mecanismos para atender la temática de la violencia que se pudiera presentar en el actual proceso electoral y en los posteriores, actualmente estaba adoptando diversas medidas dentro de la política electoral nacional para prevenir factores de riesgo de violencia electoral, por lo que su realización en cuanto a su instrumentación se estaba efectuando de manera gradual y progresiva.

Asimismo, se sostuvo que el INE, progresivamente, había venido ensanchando diversas medidas y mecanismos para

## INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO-2 SUP-JRC-166/2021 Y ACUMULADOS

prevenir factores de riesgo de violencia electoral, para lo cual se aprobó y continuaba perfeccionado un modelo de operación en donde se habían definido los aspectos técnicos, operativos y procedimentales para el análisis de información en materia de seguridad, conflictividad social y análisis de peligros, para la identificación de tendencias y riesgos concretos en el actual proceso electoral.

Además, se estimó que, desde la emisión de la sentencia del juicio de revisión constitucional electoral identificado con el número SUP-JRC-166/2021 y sus acumulados, así como SUP-JRC-101/2022, se realizaron diversas acciones conforme a sus atribuciones, a partir de las experiencias recogidas en las mesas de coordinación, lo cual sirvió para incorporar aspectos susceptibles de mejora que, por su naturaleza, podrían presentar alguna situación de riesgo para el desarrollo de las actividades inherentes a los procesos electorales.

Asimismo, al resolver el incidente de incumplimiento respecto a los mapas de riesgo, este órgano jurisdiccional precisó lo siguiente:

(...)

En efecto, a partir del análisis de los informes que ha remitido la Secretaría Ejecutiva, en donde se exponen todas las acciones eficaces y preventivas que se están tomando en el ámbito de los actuales procesos comiciales, se advierte lo siguiente:

*Informes de diciembre 2023 y enero 2024*



- ✓ Se implementaron mesas de trabajo, con los tres niveles de gobierno, presididas por los titulares de las entidades relacionadas (seguridad) para dar **seguimiento a la incidencia delictiva y en ellas se determinan operativos, acciones de inteligencia y de procuración de justicia.**
- ✓ En particular, en dichas mesas a nivel federal, se atendió la solicitud de acompañamiento para garantizar la seguridad de las elecciones, revisándose los calendarios de trabajo y precisándose las fechas críticas para el acompañamiento, fijándose una sesión semanal para dar seguimiento a casos relevantes que vayan surgiendo.
- ✓ A nivel estatal, el personal de las Juntas Locales Ejecutivas participó en 40 mesas de trabajo en 11 entidades federativas, definiéndose el calendario de sesiones, designando enlaces y manteniendo la comunicación constante.

### *Informe febrero de 2024*

- ❖ En la mesa de coordinación a nivel federal:
  - ✓ Las autoridades del INE han participado, celebrando una reunión de trabajo con funcionarios de seguridad pública para afinar estrategias de colaboración e intercambio de información, a efecto de tomar medidas efectivas e inmediatas en la materia.
- ❖ En la **mesa de coordinación a nivel estatal:**
  - ✓ Se fueron instalando gradualmente las Juntas Locales Ejecutivas a las mesas en los diversos estados (15 de enero, Chihuahua y Jalisco; 16 de enero, Guerrero; 18 de enero, Coahuila y Durango; 22 de enero, Estado de México; 23 de enero, Guanajuato, Tamaulipas, San Luis Potosí y Zacatecas; 25 de enero, Baja California Sur; 29 de enero, Baja California; 30 de enero, Hidalgo; y 15 de febrero (habiendo al momento 26 Juntas Locales Ejecutivas incorporadas a las mesas de coordinación de su entidad).

## INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO-2 SUP-JRC-166/2021 Y ACUMULADOS

- ✓ Del 12 de enero al 16 de febrero de 2024 el personal de las juntas locales ejecutivas participó en 50 reuniones de las mesas de coordinación en 24 entidades federativas, abordándose aspectos propios de la competencia de las autoridades encargadas de la seguridad pública y de la procuración de justicia (27.4% de los temas se refiere a inseguridad, 15.1% sobre logística y resguardo de documentación, 4.1% respecto a antecedentes de conflictos, hechos violentos o inseguridad en jornadas y procesos pasados, y 53.4% sobre temas diversos).
- ✓ Derivado de las reuniones se tomaron 51 acuerdos (15 en estatus de planeación, 22 en proceso y 14 concluidos); mientras que de los 45 acuerdos reportados en los informes pasados (9 siguen en proceso, 6 en planeación y 30 están concluidos).
- ✓ Además de realizarse medidas y acciones adicionales en diversas entidades federativas a fin de ampliar el objetivo de protección durante los procesos electorales actuales (reuniones para la custodia, traslado y resguardo de documentación; aplicación del protocolo para prevenir factores de riesgo; implementación de canales de comunicación inmediata para reporte de incidentes; difusión del protocolo de prevención para las actividades de campo del personal del INE; exposición del protocolo para la protección de las candidaturas locales; entre otras).
- ✓ Actividades en materia de seguridad distintas a las mesas de coordinación (caso de las Juntas Locales Ejecutivas de la Ciudad de México, así como de Michoacán, Veracruz y Aguascalientes).

### *Informe marzo de 2024*

- ❖ **En la mesa de coordinación a nivel federal:**
- ✓ Autoridades y el INE acordaron establecer un Protocolo específico para atender las solicitudes de candidatas,



## INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO-2 SUP-JRC-166/2021 Y ACUMULADOS

candidatos y partidos políticos, relacionadas con la seguridad en las entidades, en el marco del Proceso Electoral 2023-2024.

- ✓ Durante periodo del 7 de febrero al 15 de marzo de 2024, el Instituto Nacional Electoral, ha recibido un total de 78 solicitudes de medidas de seguridad personal, en el marco del "Esquema de Seguridad para las personas candidatas que contendrán para la Presidencia de la República, Gubernaturas de los Estados, Senado de la República y Cámara de Diputados".
- ❖ **En la mesa de coordinación a nivel estatal:**
- ✓ El INE y diversas autoridades en la PRIMERA REUNIÓN 2024, MESA DE SEGURIDAD ELECTORAL "JORNADA ELECTORAL 2024", revisaron la situación de las mesas de seguridad electoral en las entidades federativas; asimismo, se efectuó la presentación del Protocolo de atención, gestión y seguimiento de las solicitudes de seguridad personal; se abordaron los temas pendientes de definir el esquema de seguridad propuesto por la Mesa de Seguridad Interinstitucional para las candidaturas federales y de gubernaturas y se revisó el estatus de solicitudes de medios de seguridad personal para candidaturas.
- ✓ El 12 de marzo de 2024, se llevó a cabo la SEGUNDA REUNIÓN 2024, MESA DE SEGURIDAD ELECTORAL "JORNADA ELECTORAL 2024", en la que se analizó la solicitud que realizó la Secretaría Ejecutiva y la Presidencia del INE para que se incorporen en la Mesa de Seguridad Interinstitucional las recomendaciones vertidas en el "Seminario sobre Violencia y Paz" del Colegio de México y el estudio "Urnas y Tumbas, Análisis de los 32 homicidios de candidatos durante el Proceso electoral 2021", además, se abordó el planteamientos del INE respecto de la Custodia Perimetral de Instituciones de Seguridad Pública para los 3 Debates Presidenciales a Celebrarse en la Ciudad de México.
- ✓ La Secretaría Ejecutiva, a través de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, solicitó a cada una de las Juntas

## INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO-2 SUP-JRC-166/2021 Y ACUMULADOS

Electorales del INE, información sobre su participación en las mesas de coordinación de sus respectivas entidades.

- ✓ Destacó que, de conformidad con lo que se ha reportado en los tres informes previos, hay un total de 29 Juntas Locales Ejecutivas incorporadas a las Mesas de Coordinación de su entidad. Asimismo, durante el periodo del 16 de febrero al 15 de marzo de 2024, el personal de las juntas locales ejecutivas participó en 50 reuniones de las Mesas de Coordinación en 26 entidades federativas, en donde estuvieron presentes de 1 a 30 asistentes.

Conforme a la anterior información, se aprecia que no existe la omisión alegada por el incidentista, respecto a que la autoridad electoral no ha emprendido acciones tendentes a la generación de mapas de riesgo de frente a los actuales procesos electorales federal y locales 2023-2024, pues los riesgos vinculados con el desarrollo de las elecciones se han identificado y considerado en las actividades que desarrolla.

(...)

En tal sentido, esta Sala Superior determinó que, en lo tocante a la forma y alcance de los aspectos normados en el protocolo, así como lo relativo a las acciones y omisiones específicas de su ejecución, seguimiento, actualización y adecuaciones particulares a los procesos electorales actualmente en curso, la autoridad administrativa electoral ha realizado, dentro del ámbito de sus atribuciones aquellos que se le ordenó realizar, pues las acciones narradas en el apartado previo tuvieron repercusión en la etapa de preparación del proceso electoral federal en curso y continúan incidiendo en su actual desarrollo.



Como se advierte, todos y cada uno de los motivos por los que las partes actoras incidentistas estimaron que la sentencia del juicio principal estaba incumplida, fueron motivo de pronunciamiento por parte de esta autoridad jurisdiccional en el primer incidente registrado y que fue resuelto el seis de abril pasado.

Ahora bien, respecto a las actuaciones realizadas con posterioridad a la emisión de dicha resolución incidental (seis de abril), de las constancias remitidas por la autoridad responsable se advierten las siguientes acciones:

En relación al Quinto Informe que rindió la Secretaría Ejecutiva del INE<sup>12</sup>, sobre las acciones de coordinación interinstitucional para el acompañamiento en materia de seguridad del proceso electoral 2023-2024, se adujo lo siguiente:

- a) El Gobierno de México ha impulsado Mesas de Coordinación para colaborar entre los tres niveles de gobierno en seguridad, presididas mayormente por titulares gubernamentales. A nivel federal y estatal, existen más de 266 mesas regionales para seguimiento.
- b) Durante el mes de abril de 2024, se llevaron a cabo diversas acciones para garantizar la seguridad en el proceso electoral en México.

---

<sup>12</sup> El cual obra en autos del expediente del incidente del JRC-166-2021 y sus acumulados.

## INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO-2 SUP-JRC-166/2021 Y ACUMULADOS

- Se coordinaron acciones con las autoridades de seguridad de la Ciudad de México para garantizar la seguridad del Primer Debate Presidencial de abril.
- Se informó sobre la elaboración de un cuadernillo para establecer un mecanismo de recolección y traslado seguro de paquetes electorales a las mesas de casillas, en coordinación con los Organismos Públicos Locales y Juntas Locales Ejecutivas.

c) Respecto a la instalación de mesas de Coordinación a nivel estatal. Durante el periodo del 14 de marzo al 19 de abril de 2024, se llevó a cabo un total de 87 reuniones de las Mesas de Coordinación en 28 entidades federativas, con la participación de personal de las juntas locales ejecutivas del INE. En estas reuniones se abordaron diversos temas relacionados con la seguridad y logística del proceso electoral.

d) Durante el periodo del 14 de marzo al 23 de abril de 2024, el INE recibió un total de 310 solicitudes de seguridad personal en el marco del "Esquema de Seguridad para las Candidaturas a la Presidencia de la República, Gubernaturas de los Estados, Senado de la República y Cámara de Diputados".

### **Reuniones de las mesas de coordinación.**

El Gobierno de México ha impulsado las Mesas de Coordinación con objeto de generar esfuerzos continuos entre los 3 niveles de gobierno, dar seguimiento a la estrategia de seguridad e incidencia delictiva y determinar

operativos, acciones de inteligencia y de procuración de justicia.

La mayoría de estas reuniones son presididas por los titulares de las entidades gubernamentales del Gobierno Federal, Estatal y Municipal, en coordinación con la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), y los titulares de las otras dependencias involucradas.

#### **Mesa de Coordinación a nivel federal.**

El cinco de diciembre de 2023, las autoridades del INE, del Gobierno de México y de la Fiscalía General de la República instalaron la Mesa de Seguridad interinstitucional para el Proceso Electoral Federal (PEF) 2023-2024. El objetivo general es vigilar y dar seguimiento a la estrategia conjunta en la materia para garantizar que los comicios del 2 de junio de 2024 se desarrollen de forma libre, pacífica y ordenada, en un ambiente de gobernabilidad democrática.

Del periodo que se reporta, del 14 de marzo al 23 de abril 2024 se han llevado a cabo cinco reuniones conforme a lo siguiente:

1. 26 de marzo de 2024 - Tercera reunión 2024
2. 02 de abril de 2024 - Cuarta reunión 2024
3. 09 de abril de 2024 - Quinta reunión 2024
4. 16 de abril de 2024 - Sexta reunión 2024
5. 23 de abril de 2024 - Séptima reunión 2024

## INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO-2 SUP-JRC-166/2021 Y ACUMULADOS

Se puso a valoración de la Mesa de Seguridad Electoral el planteamiento formulado por el Consejero Electoral José Martín Fernando Faz Mora en la sesión del Consejo General del INE celebrada el 27 de febrero de 2024 respecto a que se tomen en cuenta los hallazgos realizados en el estudio *"Urnas y Tumbas, análisis de los 32 homicidios a candidatos durante el proceso electoral del 2021"*, presentado en el seminario sobre violencia y paz del Colegio de México. Al respecto, mediante oficio, la Secretaría Ejecutiva, hizo del conocimiento a los titulares de las Vocalías Ejecutivas de las Juntas Locales Ejecutivas del INE, los hallazgos del Colegio de México, para su difusión por conducto de sus mesas estatales en materia de seguridad.

En la reunión del 2 de abril de 2024, se discutió el avance en la coordinación con las autoridades de seguridad de la Ciudad de México para garantizar la seguridad de las candidaturas y asistentes al primer debate presidencial; asimismo se informó que en coordinación con los Organismos Públicos Locales y Juntas Locales Ejecutivas, se está elaborando un cuadernillo para establecer el mecanismo de recolección y traslado de los paquetes electorales a las mesas de casillas, para efecto de acordar la seguridad en las mesas estatales.

Al respecto, se reportó el desarrollo de la seguridad del primer debate presidencial, destacando un saldo blanco al interior y exterior del inmueble, así como cero atenciones médicas.

Asimismo, se hizo de conocimiento la "manifestación" de la Policía Estatal de la Secretaría de Protección y Seguridad



Ciudadana del Gobierno de Campeche lo que ponía en riesgo el servicio de custodia y resguardo de boletas, documentación electoral, paquetes electorales y solicitudes de seguridad personal de candidaturas locales. Al respecto, la referida Secretaría de Seguridad informó que se ha mantenido coordinación a efecto de atender las solicitudes sin que la manifestación afecte la seguridad de candidaturas y/o materiales electorales.

Se destaca el reporte del avance en la coordinación con las autoridades de seguridad de la Ciudad de México para garantizar la seguridad de las candidaturas y asistentes al segundo debate presidencial.

Asimismo, destaca el reporte de incidentes de seguridad pública que han impedido el desarrollo de las actividades referentes a la visita a los ciudadanos por parte de las y los capacitadores asistentes electorales (CAES), para la entrega de nombramientos de las personas que fungirán como funcionarios de Mesas Directivas de Casilla en el Estado de San Luis Potosí, Distrito 05; por lo que se solicitó la coordinación entre las autoridades en materia de seguridad pública a nivel federal, estatal y municipal, para establecer una estrategia especial de seguridad y blindaje para las actividades del actual proceso electoral.

#### **Mesa de Coordinación a nivel estatal.**

Ante la concurrencia en la organización de procesos electorales federales y locales, se tiene una participación conjunta del INE con los OPLES y la representación estatal de

## INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO-2 SUP-JRC-166/2021 Y ACUMULADOS

las dependencias y corporaciones que integran la mesa en el fuero federal.

Con objeto de contar con los elementos para determinar la existencia o no de riesgos, la Secretaría Ejecutiva, a través de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, solicitó a cada una de las Juntas Locales Ejecutivas del INE, información sobre su participación en las mesas de coordinación de sus respectivas entidades.

De conformidad con lo que se reportó en los cuatro informes previos, hay un total de 31 Juntas Locales Ejecutivas del INE incorporadas a las Mesas de Coordinación de su entidad.<sup>13</sup>

Durante el periodo del 14 de marzo al 19 de abril de 2024, el personal de las juntas locales ejecutivas participó en 873 reuniones de las Mesas de Coordinación en 28 entidades federativas, en donde estuvieron presentes de 1 a 62 asistentes.

En cada reunión, se observó que las autoridades encargadas de la seguridad pública y de la procuración de justicia abordaron aspectos propios del ejercicio de su competencia, en relación con la etapa del proceso electoral en que nos encontramos, vinculadas con problemáticas del contexto nacional.

Entre otras, las principales temáticas abordadas en las reuniones se desglosan de la siguiente manera:

---

<sup>13</sup> Al momento del corte, la Junta Local Ejecutiva en Veracruz no se ha incorporado a las Mesas de Coordinación de su entidad.



- 38.4% relacionados con temas de inseguridad.
- 21.6% temas de logística y resguardo de información.
- 3.4% referente a problemas sociales.
- 36.6% temas variados.

Como resultado de las reuniones realizadas durante este periodo, se tomaron 87 acuerdos, de los cuales 23 se reportan en estatus de planeación, 46 en proceso y 18 concluidos. Finalmente, de los 147 acuerdos reportados en los informes anteriores (tomados entre el 12 de septiembre del 2023 al 15 de marzo de 2024), 50 se encuentran en proceso, 31 en planeación y 66 concluidos.

#### **Medidas adicionales de seguridad implementadas en las entidades federativas.**

Como parte de las medidas y acciones de seguridad que se desarrollan en las mesas de coordinación, el Instituto a través de los Órganos Delegacionales, ha realizado acciones adicionales a fin de ampliar el objetivo de protección durante el proceso electoral 2023- 2024.

Se expuso que, de la totalidad de temas abordados, 38.4% refieren a Inseguridad, en específico a brindar seguridad pública en actividades que realiza el personal del INE en campo durante los recorridos para notificar a la ciudadanía insaculada para que participe en la integración de las mesas directivas de casilla.

## INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO-2 SUP-JRC-166/2021 Y ACUMULADOS

Asimismo, se dijo que en diversas entidades han realizado diagnósticos con base en el número de solicitudes de protección presentadas por las candidaturas, con objeto de utilizar dicha información como indicador de posibles riesgos en espacios focalizados. Por su parte, Chiapas y Zacatecas han concentrado esfuerzos en aquellas secciones y localidades en donde no se lograron integrar las Mesas Directivas de Casilla en el proceso electoral de 2021.

Otro 21.6% de los temas son relativos a la logística y resguardo de documentación, en específico a la solicitud de acompañamiento de los vehículos que transportan material custodiado por parte de las fuerzas de seguridad.

El 3.4% hizo referencia a problemas sociales, tal y como sucedió en Morelos que hizo de conocimiento a las y los integrantes de la Mesa de Seguridad que no se han vislumbrado escenarios de riesgo en el transcurso del proceso. No obstante, se presentaron 88 casillas que se pretende dar de baja por la negativa de instalación por parte de los pueblos originarios con autogobierno.

Asimismo, el 36.6% de los temas abordados por las mesas de coordinación fueron variados, algunos ejemplos son: Quintana Roo requirió a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del estado visitar los alrededores de las Juntas Distritales. Mientras que, Hidalgo y Baja California agradecieron el acompañamiento brindado a los envíos no custodiados y acordaron traer a la Mesa la programación de los envíos custodiados y exponer a detalle el funcionamiento y organización de los mecanismos de recolección.

### Solicitudes de seguridad de candidaturas.

Durante el periodo del 14 de marzo al 23 de abril de 2024, el Instituto Nacional Electoral, recibió un total de 310 solicitudes de medidas de seguridad personal, en el marco del "Esquema de Seguridad para las y los candidatos que contendrán para la Presidencia de la República, Gubernaturas de los Estados, Senado de la República y Cámara de Diputados", al respecto, el Instituto a través de la Secretaría Ejecutiva, inició las gestiones para la atención correspondiente.

De las 310 recibidas, 293 han sido canalizadas a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana mientras que las 17 solicitudes restantes, se canalizaron a los Organismos Públicos Locales correspondientes.

Lo anterior, de conformidad con lo establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece, en su artículo 244, párrafo 3, que es del tenor siguiente:

"Artículo 244.

...

3. El Presidente del Consejo General podrá solicitar a las autoridades competentes los medios de seguridad personal para los candidatos que lo requieran, así como a los candidatos a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, desde el momento en que de acuerdo con los mecanismos internos de su partido, se ostenten con tal

## INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO-2 SUP-JRC-166/2021 Y ACUMULADOS

carácter. Las medidas que adopte la autoridad competente serán informadas al consejero presidente."

Del citado precepto legal se desprende que el Presidente del Consejo General del Instituto Nacional Electoral podrá solicitar a las autoridades competentes los medios de seguridad personal para las y los candidatos que así lo requieran, desde el momento en que de acuerdo con su normativa interna, obtengan tal carácter, así como de que las medidas que se adopten serán informadas al Consejero Presidente.

Hasta aquí lo argumentado por la autoridad responsable en el Quinto Informe respecto a las acciones realizadas en cumplimiento a la sentencia principal en relación al proceso electoral 2023-2024.

Aunado a lo anterior, la autoridad responsable señala que el treinta de abril pasado, la Secretaría del Consejo General del INE, presentó el primer informe de definitividad del proceso electoral federal 2023-2024, dentro del cual, se reseñó el avance de las actividades realizadas en el marco del citado proceso electoral, en especial en la etapa de preparación<sup>14</sup>.

En ese tenor, se puede observar que contrario a lo manifestado por los ahora incidentistas en su escrito incidental, el Instituto Nacional Electoral sí ha llevado a cabo acciones encaminadas al cumplimiento de la sentencia, sin que obste a lo anterior que los promoventes señalen de

---

<sup>14</sup> Tal y como se observa de lo informado en el oficio INE/DJ/11119/2024 el cual obra en autos.



manera dogmática<sup>15</sup> que en ningún momento se alegó la falta de emisión de los mapas de riesgo, sino la inexistencia de acciones nuevas o continuidad a las realizadas en cumplimiento al exhorto ordenado por esta Sala Superior, lo cual resulta inexacto toda vez que del análisis del contenido del escrito incidental de trece de mayo pasado, los partidos promoventes plantearon como reclamo la supuesta omisión del Consejo General del INE y/o de las instituciones de seguridad pública, de emitir mapas de riesgo de intervención del crimen en las elecciones 2024, a fin de implementar las medidas necesarias para garantizar la seguridad en el actual proceso electoral, por lo que existe un supuesto incumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior en la sentencia de los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-166/2021 y sus acumulados, y reiterado en el juicio SUP-JRC-101/2022.

Asimismo, con independencia de lo anterior, se advierte que la referida autoridad administrativa electoral sí ha sido diligente al momento de velar por el cumplimiento de la ejecutoria, pues ha emitido diversas acciones a fin de que se materialice lo ordenado en la sentencia principal, máxime que, tal y como se adujo en párrafos precedentes, posterior al dictado a la primera sentencia incidental de seis de abril pasado, la responsable ha continuado con la realización de acciones conforme al exhorto establecido por esta Sala Superior en la sentencia incidental de seis de abril pasado, en el sentido de que en el ámbito de sus atribuciones continúe con la materialización e implementación de las medidas y

---

<sup>15</sup> Ver escrito recibido el veintiséis de mayo pasado, remitido en cumplimiento a la vista.

## INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO-2 SUP-JRC-166/2021 Y ACUMULADOS

acciones generadas para el actual proceso electoral, sin que los incidentistas refieran que dichas actuaciones no se tratan de nuevas acciones o medidas en relación con dicha determinación.

Además, los incidentistas se limitan a señalar que reportes de organizaciones ciudadanas exponen que, en diversas entidades federativas tienen mayor riesgo de violencia política, sin que refieran como tales estudios generen mejores condiciones, medidas o acciones a las realizadas por la responsable.

Por tanto, se advierte que la referida autoridad administrativa electoral sí ha efectuado medidas con la finalidad de velar por el cumplimiento de la sentencia principal, pues ha emitido diversas acciones a fin de que se materialice lo ordenado en ella.

Máxime que con la realización de las Mesas de Coordinación se generan esfuerzos continuos entre los tres niveles de gobierno, a efecto de dar seguimiento a la estrategia de seguridad e incidencia delictiva y determinar operativos, acciones de inteligencia y de procuración de justicia en el actual proceso electoral, con lo que se logra fortalecer la colaboración entre dichas instancias, cumpliendo así con las obligaciones derivadas de la sentencia principal.

Todo lo antes expuesto, sin menoscabo de que el Instituto Nacional Electoral continúe llevando a cabo actos dirigidos a ampliar, puntualizar, adecuar y mejorar las decisiones adoptadas antes mencionadas en coordinación con las



autoridades competentes en materia de seguridad y, en su caso a realizar otras, en el ámbito de sus atribuciones, que tengan por finalidad garantizar la integridad y seguridad de las y los actores políticos durante el proceso electoral federal que actualmente tiene verificativo.

Por lo expuesto y fundado, se:

### RESUELVE

**ÚNICO.** Es **infundado** el incidente de incumplimiento de sentencia.

**NOTIFÍQUESE** en términos de Ley.

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

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente resolución se firma de manera electrónica.

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

INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO-2  
SUP-JRC-166/2021 Y ACUMULADOS



**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, EN RELACIÓN CON LA SEGUNDA RESOLUCIÓN INCIDENTAL DICTADA EN EL EXPEDIENTE SUP-JRC-166/2021 Y ACUMULADOS<sup>16</sup>**

En este voto expreso las razones por las cuales no comparto la determinación adoptada por la decisión mayoritaria en la segunda resolución incidental; desde mi consideración, y reiterando mi postura, el incidente de incumplimiento de sentencia debió determinarse en vías de cumplimiento y ordenarse al INE cumplir con lo ordenado por esta Sala Superior.

Lo anterior, porque, si bien el INE ha realizado diversas acciones para prevenir y actuar ante escenarios de riesgo en los procesos electorales, lo cierto es que aún no puede considerarse que se ha agotado dicha actuación y el cumplimiento de las sentencias constituye una cuestión de orden público. Además, estimo que sí existe una omisión por parte del INE de emitir las medidas suficientes para garantizar la integridad electoral de los procesos electorales en curso, por lo que se le debió ordenar continuar realizando acciones tendientes al cumplimiento y verificación de lo ordenado por esta Sala Superior. Incluso, dicho aspecto se reitera con lo señalado por los partidos y las documentales remitidas por la propia autoridad electoral.

**I. Contexto del caso**

En la sentencia principal, la Sala Superior ordenó al INE que adoptara las medidas y protocolos conducentes para prevenir y actuar ante escenarios de riesgo en los procesos electorales, para lo cual debía implementar políticas, estrategias, acciones y medidas de prevención, a través de la colaboración interdisciplinaria con las autoridades encargadas de seguridad pública, a fin de crear planes y programas integrales de seguridad.

---

<sup>16</sup> Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral. Participaron en la elaboración de este voto particular: Juan Guillermo Casillas Guevara, Germán Pavón Sánchez, Juan Jesús Góngora Maas y Elizabeth Vázquez Leyva.

## INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO-2 SUP-JRC-166/2021 Y ACUMULADOS

En este sentido, se dispuso la creación de una política electoral nacional para prevenir factores de riesgo de violencia electoral, por lo que se indicó, a manera ilustrativa, no restrictiva

Para ello se deberán implementar políticas, estrategias, acciones y medidas de prevención, a través de la colaboración interdisciplinaria con las autoridades encargadas de la seguridad pública, a fin de crear planes y programas integrales de seguridad. Para la creación de una política electoral nacional para prevenir factores de riesgo de violencia electoral, se podrán establecer al menos las siguientes medidas y protocolos:

**a) Celebrar convenios de coordinación con las autoridades de seguridad pública y electorales** para diseñar metodologías y planes de acción en procesos electorales en zonas conflictivas o de riesgo.

**b) Generar mapas de riesgo** con acciones específicas en el ámbito territorial que corresponda, que deberán darse a conocer a la ciudadanía de la forma que se estime más adecuada.

**c) Crear filtros de investigación** que sean aplicables a las candidaturas a fin de que los partidos y las autoridades puedan contar con información veraz y precisa para evitar la participación de personas pertenecientes a grupos criminales.

**d) Elaborar un protocolo de guía y actuación de las autoridades** para salvaguardar la integridad física de los servidores públicos y de los electores en zonas con presencia del crimen organizado.

**e) Celebrar foros y consultas** con expertos en la materia de seguridad para la elaboración de los documentos, protocolos, planes y mapas que estime necesarios.

**f) Reglamentar una facultad de atracción preferente** conforme a la cual el Instituto Nacional Electoral pueda atraer en cualquier etapa alguna elección local o municipal en la que se advierta la existencia de factores de riesgo de violencia por parte de grupos criminales.”

En el primer incidente de incumplimiento, la Sala Superior tuvo por cumplida la sentencia principal, sustancialmente, a partir de las siguientes acciones desarrolladas por el INE:

- Expedición del “Protocolo para prevenir factores de riesgo en los procesos electorales” (INE/CG876/2022), de catorce de diciembre de dos mil veintidós, y notificación a las personas titulares de la Secretaría de Gobernación; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Seguridad Pública; Centro Nacional de Inteligencia; Fiscalía General de la República; Fiscalía Especializada en Delitos Electorales; de los treinta y dos Organismos Públicos Locales Electorales; y de las Vocalías Ejecutivas Locales del propio instituto, para que lo hicieran del conocimiento de las personas titulares del Poder Ejecutivo Estatal.



## INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO-2 SUP-JRC-166/2021 Y ACUMULADOS

- Mesas de coordinación de seguridad con dependencias de seguridad (federales y estatales) para atender las situaciones de riesgo que impacten en la organización de las elecciones, celebradas en cumplimiento al protocolo referido, dentro del “Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 202-2024” del gobierno federal.
- La adopción del acuerdo INE/JGE163/2022 por el que se autorizó a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral los recursos necesarios para la creación del proyecto “F135310 Implementación de medidas preventivas y de acción para el desarrollo de procesos electorales en contextos de complejidad”.
- La contratación de una empresa consultora experta en materia de seguridad.
- La aplicación del protocolo en los procesos electorales locales de 2023, en Coahuila y el Estado de México; y que este mismo se implementaría para el proceso electoral federal 2023-2024.

De esta manera, se concluyó que el INE realizó una serie de acciones y suscribió diversos acuerdos y protocolos, los cuales en su conjunto constituyen medidas suficientes para tener por cumplido lo ordenado por este tribunal jurisdiccional.

Por otra parte, respecto de las medidas para garantizar la integridad electoral de los actuales procesos electorales, se consideró que si bien el INE tiene que seguir realizando acciones o implementando mecanismos para atender la temática de la violencia que se pueda presentar en el actual proceso electoral y en los posteriores, actualmente está adoptando diversas medidas dentro de la política electoral nacional para prevenir factores de riesgo de violencia electoral, por lo que su realización en cuanto a su instrumentación se está efectuando de manera gradual y progresiva. Así, se tienen por satisfechas conforme a lo siguiente:

- a) Las actividades desarrolladas evidencian una coordinación entre las autoridades;
- b) El INE ya emitió las reglas con base en las cuales se deberán crear los mapas de riesgo en función de su clasificación (alto, medio y bajo);
- c) Con las mesas de trabajo es factible que el personal del INE y OPLES puedan tener conocimiento de información sobre los posibles

## INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO-2 SUP-JRC-166/2021 Y ACUMULADOS

vínculos entre una candidatura y personas integrantes de grupos delictivos, quienes deberán informar a los órganos centrales para que se tomen las previsiones necesarias;

- d) El protocolo emitido cumple con las finalidades que se mandataron;
- e) Con las mesas de trabajo, y los convenios y pactos de comportamiento ético y de civilidad se satisface el punto relativo a foros y consultas con expertos, y
- f) Sí se reglamentó la posibilidad de que el INE atraiga la organización de elecciones locales, en atención a la gravedad del riesgo.

Finalmente, en la sentencia incidental se emiten diversos exhortos. Por un lado, se exhorta al INE para que, en el ámbito de sus atribuciones continúe con la materialización e implementación de las medidas y acciones generadas para el actual proceso electoral. De tal forma que, en el ámbito de su competencia, continúe con la implementación de acciones dirigidas a proteger el derecho a votar y ser votado para el caso de presentarse algún escenario trascendente que amerite la atención por parte de las distintas autoridades. Aunque, se señala que también cuenta con atribuciones de colaboración y coordinación interdisciplinaria con las autoridades encargadas de la seguridad pública a fin de atender las problemáticas que se identifiquen durante el desarrollo de los procesos electivos.

Por otra parte, se exhorta a las autoridades de los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad pública para que, en el marco de sus respectivas competencias, respondan de manera inmediata, con la debida diligencia y bajo los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y en respeto a los derechos humanos, las comunicaciones o requerimientos de la autoridad electoral nacional en aspectos que salvaguarda los procesos electivos

### **II. Sentencia aprobada por la mayoría**

La sentencia incidental adoptada por la mayoría concluye que el incidente de incumplimiento de sentencia promovido por el PAN y el PRD, en relación con lo resuelto en el expediente SUP-JRC-166/2021 y acumulados, es **infundado**, dado que los planteamientos ya fueron objeto de estudio y



## INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO-2 SUP-JRC-166/2021 Y ACUMULADOS

pronunciamiento por parte de esta Sala Superior, al resolver el primer incidente de incumplimiento del fallo de mérito el seis de abril pasado.

De esta manera, en el presente incidente de incumplimiento se reiteran los argumentos y apreciaciones del primer incidente. Asimismo, se señala que el INE continuó realizando actuaciones posteriores a la emisión de dicha resolución incidental (seis de abril), como se da cuenta de las constancias remitidas por dicha autoridad, referentes al Quinto Informe que rindió la Secretaría Ejecutiva del INE, en donde se llevaron a cabo lo siguiente:

**a)** El Gobierno de México ha impulsado Mesas de Coordinación para colaborar entre los tres niveles de gobierno en seguridad, presididas mayormente por titulares gubernamentales. A nivel federal y estatal, existen más de 266 mesas regionales para seguimiento.

**b)** Durante el mes de abril de 2024, se llevaron a cabo diversas acciones para garantizar la seguridad en el proceso electoral en México.

- Se coordinaron acciones con las autoridades de seguridad de la Ciudad de México para garantizar la seguridad del Primer Debate Presidencial de abril.
- Se informó sobre la elaboración de un cuadernillo para establecer un mecanismo de recolección y traslado seguro de paquetes electorales a las mesas de casillas, en coordinación con los Organismos Públicos Locales y Juntas Locales Ejecutivas.

**c)** Respecto a la instalación de mesas de Coordinación a nivel estatal. Durante el periodo del 14 de marzo al 19 de abril de 2024, se llevó a cabo un total de 87 reuniones de las Mesas de Coordinación en 28 entidades federativas, con la participación de personal de las juntas locales ejecutivas del INE. En estas reuniones se abordaron diversos temas relacionados con la seguridad y logística del proceso electoral.

## INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO-2 SUP-JRC-166/2021 Y ACUMULADOS

d) Durante el periodo del 14 de marzo al 23 de abril de 2024, el INE recibió un total de 310 solicitudes de seguridad personal en el marco del "Esquema de Seguridad para las Candidaturas a la Presidencia de la República, Gubernaturas de los Estados, Senado de la República y Cámara de Diputados".

### III. Razones del disenso

Como se puede observar, lo que ordenó esta Sala Superior es la generación de una política electoral nacional para prevenir factores de riesgo de violencia electoral. Las políticas públicas pueden definirse como el conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente.<sup>17</sup> En otras palabras, las políticas públicas se distinguen por el hecho de que son un conjunto de estrategias y acciones estructuradas desde una perspectiva integral y sistémica.

Ahora bien, en su lugar, la sentencia aprobada por la mayoría, y en donde vuelve a reiterar su postura, refleja que esta política estaba acotada únicamente a las medidas y protocolos referidos en la sentencia SUP-JRC-166/2021, que a mi consideración eran nada más una lista ejemplificativa, y no limitativa, pues ese conjunto de acciones no constituye una política pública. Como bien aborda Giandomenico Majone, el conjunto de acciones administrativas no puede entenderse como una política. Es decir, si existen acciones gubernamentales, pero que no están interrelacionadas a un núcleo (causalidad, metas, argumentación y valores de referencia asociados a la problemática) no podemos decir que ese conjunto de acciones son una política pública.<sup>18</sup>

Por tanto, las acciones que ha desarrollado el INE sin duda van encaminadas a la consecución de la implementación de una política pública, pero no evidencian que se haya desarrollado ni mucho menos consolidado la política de prevención que se mandató.

---

<sup>17</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., "Introducción" (Pp. 17-60). En Luis F. Aguilar, Política Pública, Biblioteca Básica de Administración Pública. México: EAPDF-Siglo XXI Editores, 2010.

<sup>18</sup> Giandomenico Majone. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Capítulos: IV y V.



De este modo, este tipo de políticas nacionales están caracterizadas por elementos que incluyen evaluaciones y análisis de riesgos para la identificación de áreas geográficas y grupos que presentar mayor vulnerabilidad; desarrollo de programas específicos basados en evidencia para abordar los factores de riesgo identificados, así como mecanismos de monitoreo y evaluación del impacto de las medidas de prevención adoptadas. Por tal motivo, la creación de un protocolo y la celebración de diversas mesas de coordinación no pueden considerarse como una política electoral nacional para prevenir factores de riesgo de violencia electoral, ya que únicamente corresponden con acciones tendientes a la consolidación de esa política, pero no evidencian un actuar del INE que efectivamente considere la prevención durante la organización de los procesos electorales.

Si bien, esa primera etapa dota de una herramienta de actuación y permite que las autoridades electorales cuenten con información en materia de seguridad, no permite observar las acciones concretas derivadas de una política permanente que busque garantizar la celebración de las elecciones atacando preventivamente los factores de riesgo de violencia.

Es decir, el tipo de acciones adoptadas por el INE especialmente la expedición del Protocolo para prevenir factores de riesgos en los procesos electorales (INE/CG876/2022) demanda que durante su vigencia, el INE continúe realizando las acciones establecidas en el mismo como parte de una política inserta en la actuación del organismo nacional electoral de su actuación regular, continua y permanente en la organización de las elecciones, especialmente por la propia naturaleza y dinamismo en los factores de riesgos relacionados con la violencia.

Inclusive, cabe señalar que el INE creó el proyecto “F135310 Implementación de medidas preventivas y de acción para el desarrollo de procesos electorales en contextos de complejidad”, por medio del cual destinaba recursos del instituto para cumplir lo ordenado por esta Sala Superior, y canceló dicho proyecto en atención a la aprobación del acuerdo INE/CG876/2022, pues consideró que con ello se daba por colmada su obligación; es decir, esto sin que existiera un pronunciamiento de esta Sala Superior respecto al cumplimiento o no, de lo ordenado en la sentencia SUP-JRC-166/2021. Más allá de la falta de oportunidad en la que se canceló el proyecto, es importante resaltar que una característica esencial

## INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO-2 SUP-JRC-166/2021 Y ACUMULADOS

de las políticas públicas es que son un conjunto de acciones estables en el tiempo, situación que, con la cancelación del proyecto evidentemente no es posible.

Además, ampliamente se conoce que, para la implementación de una política pública es necesario diseñar mapas de ruta que se basen en la definición del problema y la planeación de las acciones a seguir. Este mapa básicamente se justifica, entre otros aspectos, en la parte técnica, es decir, en los datos que sustentan el diagnóstico del problema y cómo se vincula éste con la solución propuesta.

Considerando lo anterior, es cierto que el Instituto Electoral Nacional ha presentado esquemas de seguridad y protocolos elaborados en colaboración con las autoridades en materia de seguridad pública. Sin embargo, en estas soluciones propuestas no se ha identificado que se dirijan a los actores, que, de acuerdo con los datos, son los más vulnerables frente al contexto de violencia que enfrenta el país. Incluso, las nuevas medidas adoptadas resultan, conforme a los datos, insuficientes y que no solucionan el problema de raíz.

Considero que, en un mapa de riesgo o un protocolo de acción es un elemento esencial que se considere a las principales víctimas, así como los lugares geográficos más proclives de violencia para robustecer la seguridad en mayor medida con esos actores o en esas áreas geográficas, situación que no se realizó. Lo anterior, se observa porque de acuerdo con Data Cívica, el 70% de las agresiones mortíferas está dirigida a candidatos a las alcaldías municipales;<sup>19</sup> y otras fuentes han identificado que el crimen organizado opera en 6 de cada 10 municipios.<sup>20</sup>

Asimismo, de conformidad con los datos obtenidos por Data Cívica, en lo que va de 2024 hemos registrado 30 personas precandidatas y candidatas asesinadas. Además, registramos personas precandidatas y candidatas que han sufrido otros tipos de ataques como (amenazas 30), (ataques armados 13), (atentados 25), (secuestros 9) y (desapariciones 0) en lo que va de este año. De ello, la mayoría de las víctimas ocupaban o competían

---

<sup>19</sup> Data Cívica. Votar entre balas: entendiendo la violencia criminal electoral en México. Disponible en: <https://votar-entre-balas.datacivica.org/>

<sup>20</sup> Milenio. Opera el crimen organizado en 6 de cada 10 municipios. Disponible en: <https://www.milenio.com/policia/crimen-organizado-opera-6-10-municipios-mexico> (consultado el 14 de febrero de 2024).



por puestos a nivel municipal. 77.5% de las personas e instalaciones atacadas fueron de este nivel.<sup>21</sup>

De este modo, tan ha sido insuficiente las acciones implementadas por el INE, que, como hecho notorio, la presidenta del Consejo General del INE planteó reforzar el protocolo aprobado en el acuerdo INE/CG876/2022, en atención al incremento de asesinatos y atentados en contra de diversas candidaturas.<sup>22</sup> En concreto, el planteamiento se dio por la falta de certeza en los índices de violencia y la medida en las que se encuentran medidos. Incluso, considerando las solicitudes de seguridad personal realizadas por personas candidatas es posible observar la falta de capacidad para atender y solucionar este problema.

De esta manera, se puede observar la falta de certeza y de debido cumplimiento con lo ordenado por esta Sala Superior. Es por ello por lo que, en mi concepto, se debió tener en vías de cumplimiento la sentencia principal, a fin de que el INE continúe desarrollando las acciones necesarias para establecer la política de prevención de factores de riesgo de la violencia en los procesos electorales. Inclusive, analizar y atender las pruebas ofrecidas por los incidentes y no reiterar argumentos sin considerar las pretensiones y datos ofrecidos por los incidentistas.

El Tribunal Electoral tiene el deber de vigilar y realizar las acciones necesarias para asegurar el pleno acatamiento de sus resoluciones. El cumplimiento de sus sentencias es esencial para mantener el estado de derecho de una sociedad y funge como un mecanismo para garantizar derechos fundamentales como el acceso a la justicia y fortalecer la confianza en las instituciones.

De este modo, para dictar el cumplimiento de una sentencia es fundamental realizar un análisis riguroso que permita concluir, sin duda alguna que, existe un cumplimiento total de la sentencia. Lo anterior es vital, pues como ya sostenía el jurista Ronald Dworkin, el cumplimiento de las sentencias es esencial para mantener la coherencia y la autoridad del sistema legal en su conjunto.

---

<sup>21</sup> Data Cívica. Votar entre balas: entendiendo la violencia criminal electoral en México. Disponible en: <https://votar-entre-balas.datacivica.org/>

<sup>22</sup> Véase "Revaloran INE y gabinete de seguridad protección a candidatos", La Jornada, <https://www.jornada.com.mx/noticia/2024/04/04/politica/revaloran-ine-y-gabinete-de-seguridad-proteccion-a-candidatos-6014>

## INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO-2 SUP-JRC-166/2021 Y ACUMULADOS

Por las razones expuestas, emito este voto 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.