



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-20/2021

RECURRENTE: PRESIDENTE DE LA
REPÚBLICA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIOS: EMMANUEL
QUINTERO VALLEJO Y FRANCISCO M.
ZORRILLA MATEOS

Ciudad de México, diecisiete de febrero de dos mil veintiuno

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que **revoca** el Acuerdo INE/CG26/2021, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de medidas cautelares formulada por el Partido de la Revolución Democrática, dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020, porque, en atención a las circunstancias del caso, no resultaba aplicable el dictado de una medida cautelar resultante de la extrapolación de la figura de tutela inhibitoria.

ÍNDICE

G L O S A R I O	2
A N T E C E D E N T E S	2
C O N S I D E R A C I O N E S Y F U N D A M E N T O S J U R Í D I C O S	5
I. Competencia	5
II. Justificación para resolver en sesión no presencial	6
III. Terceros interesados	6
IV. Requisitos de procedencia	8
VI. Estudio de Fondo	10
1. SÍNTESIS DEL ACUERDO INE/CG26/2021	11
1.1 <i>Medidas cautelares y su vertiente o modalidad inhibitoria</i>	11
1.2 <i>Conductas denunciadas</i>	14

SUP-REP-20/2021

1.3 Decisión de la autoridad responsable	14
2. AGRAVIOS	27
2.1 Establecimiento de reglas generales y violación al principio de legalidad y estricta aplicación de la Ley	27
2.2 Censura previa	29
2.3 Indebido análisis de actos consumados y actos futuros de realización incierta	31
2.4 Falta de congruencia externa e interna	33
2.5 Violación al principio de no ser juzgado dos veces por el mismo hecho	34
2.6 Incumplimiento de la sentencia recaída al expediente SUP-REP-3/2021 ..	35
3. MANIFESTACIÓN DE TERCEROS INTERESADOS	36
4. METODOLOGÍA	40
5. Tesis de la decisión	40
6. CONCLUSIÓN	69
RESUELVE	70

GLOSARIO

Acuerdo impugnado	Acuerdo INE/CG26/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de medidas cautelares formulada por el Partido de la Revolución Democrática por la presunta violación a lo establecido en los artículos 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atribuible al presidente de México, dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020, en acatamiento a lo establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia dictada en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-3/2021
Autoridad responsable o Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución general	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE	Instituto Nacional Electoral
Ley de medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
PAN	Partido Acción Nacional
PES	Procedimiento Especial Sancionador
PRD	Partido de la Revolución Democrática
Recurrente	Presidente de la República

ANTECEDENTES

1. Denuncia. El veintiocho de diciembre de dos mil veinte, el PRD denunció al presidente de la República por su indebida intromisión en el proceso electoral en curso, promoción personalizada y la vulneración a los principios



de equidad, imparcialidad y neutralidad, derivado de sus manifestaciones emitidas en la conferencia matutina del veintitrés de diciembre. Por ello, solicitó la implementación de medidas cautelares.

2. Acuerdo de la Comisión de Quejas. El treinta de diciembre, mediante Acuerdo ACQyD-INE-33/2020, la Comisión de Quejas declaró procedente el dictado de una medida cautelar de tipo inhibitorio y, ante la evidencia preliminar de una posible continuidad de actos que se vinculan con la materia electoral realizados por el presidente de la República, se le ordenó abstenerse de continuar realizando actos que impliquen una posible trasgresión a los principios de imparcialidad y neutralidad contenidos en el artículo 134 constitucional, para resguardar el principio de equidad en el proceso electoral en curso.

3. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. En contra de la determinación de procedencia de la medida cautelar, el dos de enero de dos mil veintiuno,¹ el ahora recurrente interpuso medio de impugnación.

4. Engrose por rechazo del proyecto por la mayoría. En sesión privada del seis de enero, el proyecto de resolución presentado por la magistrada Janine M. Otálora Malassis, fue rechazado por mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala Superior. Por cuestión de turno, se acordó que el magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera elaborara el engrose respectivo.

5. Sentencia de la Sala Superior. El ocho de enero este órgano jurisdiccional determinó revocar el Acuerdo ACQyD-INE-33/2020, emitido

¹ En lo siguiente, las fechas corresponden a dos mil veintiuno, salvo precisión de lo contrario.

por la Comisión de Quejas, para que el Consejo General se pronunciara sobre la tutela inhibitoria.

6. Acuerdo impugnado. El quince de enero el Consejo General emitió el acuerdo INE/CG26/2021, en el que (entre otros asuntos) declaró procedente el dictado de medidas cautelares para inhibir la comisión de conductas como la denunciada. También determinó que la Comisión de Quejas tiene competencia para que, en lo sucesivo, se pronuncie respecto al dictado de medidas cautelares en cualquier modalidad, incluyendo la tutela inhibitoria, respecto de todos los asuntos que sean sometidos a su consideración por la UTCE.

7. Incidente de incumplimiento de sentencia. El diecinueve de enero el Consultor de Defensa Legal (adscrito a la Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal), presentó escrito ante del Oficialía de Partes de esta Sala Superior, en el que refirió el incumplimiento por parte del Consejo General de la sentencia SUP-REP-3/2021, emitida por esta Sala Superior. Al respecto, esta Sala Superior determinó infundado el incidente referido.

8. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. Ese mismo día, el recurrente presentó recurso de revisión en contra del Acuerdo INE/CG26/2021.

9. Integración de expediente y turno. Mediante proveído del diecinueve de enero, el magistrado presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-REP-20/2021** y ordenó turnarlo a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, por encontrarse vinculado con el escrito de incumplimiento al diverso SUP-REP-3/2021.



10. Escritos de Terceros. El veintidós de enero, los partidos políticos de la Revolución Democrática y Acción Nacional (respectivamente), presentaron escritos de tercero ante la autoridad responsable.

11. Informe Circunstanciado. Con fecha del veintidós de enero, la autoridad responsable hizo llegar el informe circunstanciado correspondiente, así como los escritos de tercero referidos en el punto anterior.

12. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el magistrado instructor radicó, admitió y, no habiendo diligencias pendientes por realizar, determinó el cierre de instrucción.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I. Competencia

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución general; 186, fracción III, inciso h); 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como los artículos 3º, párrafo 2, inciso f); 4º, párrafo 1; y 109, párrafo 1, inciso b), párrafo 2 y párrafo 3, de la Ley de medios.

Lo anterior porque se trata de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, promovido para controvertir un acuerdo emitido por el Consejo General, respecto del dictado de medidas cautelares en su vertiente inhibitoria; en atención a lo ordenado por esta Sala Superior en la sentencia del ocho de enero del año en curso en el recurso primigenio SUP-REP-3/2020.

II. Justificación para resolver en sesión no presencial

Esta Sala Superior, mediante el acuerdo 8/2020, reestableció la resolución de todos los medios de impugnación en sesión no presencial, a fin de garantizar los derechos a la salud, a un recurso efectivo y al acceso a la justicia. De ahí se justifica la resolución del presente asunto en sesión no presencial.

III. Terceros interesados

Durante la tramitación del presente asunto, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional comparecieron como terceros interesados, por lo que es necesario señalar lo siguiente:

PRD

A. FORMA. El escrito presentado ante la autoridad responsable cumple con los elementos necesarios, toda vez que se hizo constar la denominación del tercero interesado, el domicilio para recibir notificaciones y la firma autógrafa del representante.

B. OPORTUNIDAD. Se colma este requisito toda vez que el escrito fue presentado dentro del plazo de setenta y dos horas a que se refiere el artículo 17, párrafo 1, inciso b) y párrafo cuarto de la Ley de medios. Toda vez que de las razones de fijación y retiro de la cédula de notificación del recurso que nos ocupa, se advierte que el plazo referido empezó a correr a las 12:00 horas del veintiuno de enero, por lo que expiró a las 12:00 horas del veinticuatro del mismo mes. Así, dado que el escrito de tercero fue presentado el veintidós de enero, se encuentra dentro del plazo establecido.

C. LEGITIMACIÓN Y PERSONERÍA. Este requisito se cumple toda vez que el partido político se encuentra legitimado para comparecer en términos del artículo 12, párrafo 1, inciso c) de la Ley de medios y tiene un interés



incompatible con el recurrente pues pretende que se confirme el acto impugnado.

Se tiene por reconocida la personería de Ángel Clemente Ávila Romero como representante propietario del instituto político ante el INE, calidad que le es reconocida por la autoridad responsable.

D. INTERÉS JURÍDICO. Este requisito se colma, toda vez que el partido político es denunciante en el procedimiento especial sancionador que dio origen al Acuerdo que por esta vía se impugna, siendo su pretensión incompatible con la del recurrente.

PAN

A. FORMA. El escrito presentado ante la autoridad responsable cumple con los elementos necesarios, toda vez que se hizo constar la denominación del tercero interesado, el domicilio para recibir notificaciones y la firma autógrafa del representante.

B. OPORTUNIDAD. Se colma este requisito toda vez que el escrito fue presentado dentro del plazo de setenta y dos horas a que se refiere el artículo 17, párrafo 1, inciso b) y párrafo cuarto de la Ley de medios. Ello toda vez que de las razones de fijación y retiro de la cédula de notificación del recurso que nos ocupa, se advierte que el plazo referido empezó a correr a las 12:00 horas del veintiuno de enero. Por lo que expiró a las 12:00 horas del veinticuatro del mismo mes. Así, dado que el escrito de tercero fue presentado el veintidós de enero, se encuentra dentro del plazo establecido.

C. LEGITIMACIÓN Y PERSONERÍA. Este requisito se cumple toda vez que el partido político se encuentra legitimado para comparecer en términos del artículo 12, párrafo 1, inciso c) de la Ley de medios, ya que tiene un interés

incompatible con el recurrente pues pretende que se confirme el acto impugnado.

Asimismo, se tiene por reconocida la personería de Víctor Hugo Sondón Saavedra como representante propietario del instituto político ante el INE, calidad que le es reconocida por la autoridad responsable.

D. INTERÉS JURÍDICO. Este requisito se colma toda vez que el partido político pretende se confirme el acto impugnado, ya que se considera afectado de forma directa por los hechos denunciados en el procedimiento especial sancionador de origen. Así, su pretensión es contraria a la del recurrente resultando entonces acreditado su interés.

IV. Requisitos de procedencia

El recurso de revisión que por esta vía se resuelve cumple con los requisitos de procedencia establecidos en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, 45; 109 y 110 de la Ley de medios, tal y como se evidencia a continuación:

A. FORMA. El recurso de revisión se presentó por escrito en el cual se hizo constar el nombre del recurrente, el domicilio para oír y recibir notificaciones, la identificación del acto impugnado, la autoridad responsable, los hechos en que sustenta su impugnación, los agravios que le causa el acto reclamado, los preceptos que considera violados y la firma autógrafa.

B. OPORTUNIDAD. De las constancias del expediente, se desprende que el Acto Impugnado se aprobó por el Consejo General el quince de enero y el recurrente manifiesta que le fue notificado (mediante oficio INE/UT/268/2021) el dieciocho de enero a las 09:00 horas, situación que no combate la autoridad en su informe circunstanciado. Por ello, toda vez que el escrito de impugnación fue entregado ante esta Sala Superior el diecinueve de enero a las 14:55 horas, resulta evidente que el recurso fue



presentado previo a que se cumpliera el plazo de cuarenta y ocho horas que establece el artículo 109 de la Ley de medios.

Toda vez que en su escrito de tercería el PRD manifiesta que, en su opinión, el recurso fue interpuesto de forma extemporánea y por ello debiera ser desechado de plano, en este apartado corresponde analizar dicho planteamiento y determinar lo conducente.

A decir del Partido de la Revolución Democrática, la presentación del recurso fue extemporánea por lo que se actualiza la causal prevista en el artículo 10, numeral 1, inciso b) de la Ley de medios.

Sostiene lo anterior, a consecuencia de que considera que, si la medida inhibitoria fue dictada con fecha del quince de enero, el titular del Ejecutivo Federal debió presentar su recurso, a más tardar, el diecisiete del mismo mes y no así el diecinueve.

Asimismo, considera que si esta autoridad estima que el criterio debiera ser de cuatro días para la interposición del recurso, de todos modos resultaría extemporáneo, toda vez que el recurrente presentó el escrito respectivo ante la Sala Superior, no ante la autoridad responsable. Por lo que debe tenerse como fecha de presentación aquella en la que el recurso llegó efectivamente al INE, siendo ésta el veintiuno del presente mes, por lo que del quince al veintiuno pasaron más de los cuatro días referidos.

Al respecto, se consideran infundadas las afirmaciones del tercero interesado, pues parte de la premisa errónea de que el plazo de cuarenta y ocho horas debe contabilizarse a partir de la fecha de aprobación del Acuerdo de mérito, siendo que el mismo fue notificado al recurrente hasta el día diecisiete de enero a las 9:00 horas, por lo que es a partir de esa fecha que debe contabilizarse el plazo referido.

En cuanto a la presentación ante esta Sala Superior, este órgano jurisdiccional ha sostenido (en varias ocasiones) el criterio de que dicha presentación es válida siempre y cuando se haya realizado oportunamente y que esta Sala sea la competente para resolver el asunto de mérito, lo que en el presente caso acontece.

C. LEGITIMACIÓN Y PERSONERÍA. Estos requisitos se encuentran satisfechos, en términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción IV, en relación con el 110, párrafo 1, de la Ley de medios. Ello porque el recurso fue presentado por el Consultor de Defensa Legal adscrito a la Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de la República, mismo que es denunciado en el procedimiento de origen.

D. INTERÉS JURÍDICO. Este requisito se colma, toda vez que el recurrente impugna el Acuerdo por el cual se interpusieron medidas de carácter inhibitorio (dirigidas a prevenir conductas del titular del Ejecutivo Federal), mismas que considera afectan sus derechos, siendo su pretensión que se revoque el acto impugnado.

E. DEFINITIVIDAD. Se satisface el requisito, ya que no existe otro medio de impugnación que deba ser agotado para controvertir el acto impugnado.

V. Estudio de Fondo

Con objeto de realizar el estudio de los agravios hechos valer por el recurrente, esta Sala Superior considera necesario exponer las consideraciones y motivos que sustentaron el Acuerdo impugnado, a efecto de esclarecer el alcance y naturaleza de la medida impuesta, así como los razonamientos con base en los cuales la autoridad responsable justifica su procedencia y proporcionalidad.



1. SÍNTESIS DEL ACUERDO INE/CG26/2021

En su Acuerdo, la autoridad responsable analiza el caso, atendiendo a que la conducta denunciada se constituye por declaraciones del presidente de la República en la conferencia matutina de veintitrés de diciembre de dos mil veinte. Respecto de las cuales, presuntamente, se usan tiempos y espacios oficiales para realizar posicionamientos de naturaleza electoral en favor del partido político Morena y en contra de otros institutos políticos; en detrimento de la equidad y en contravención de los principios de imparcialidad y neutralidad.

Con objeto de analizar el posible dictado de medidas cautelares, expuso las consideraciones relacionadas con la vertiente o modalidad inhibitoria que señala son aplicables al asunto en cuestión.

1.1 *Medidas cautelares y su vertiente o modalidad inhibitoria*

Al respecto, la responsable expone que, desde la instauración del PES, como vía principal para restaurar el orden jurídico en los procesos electorales a través de atribuciones correctivas e inhibitorias, se han adoptado los principios de las medidas cautelares.

Identifica cuatro elementos que, tradicionalmente, deben ser analizados para dictar las medidas conducentes: la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora, lo irreparable de la afectación, así como la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.

Señala que el dictado de medidas cautelares se justifica si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente de una afectación producida (que se busca evitar sea mayor) o de inminente producción y con ello evitar que se menoscabe o haga irreparable.

SUP-REP-20/2021

En su exposición, refiere que, a partir del año dos mil quince, esta Sala Superior acogió una visión contemporánea de la tutela cautelar, mencionando la resolución identificada con la clave SUP-REP-25/2014, de la que desprende que la tutela debe ser adecuada para solucionar o prevenir en forma real los diversos conflictos. Así, distingue como tutela diferenciada la posibilidad de que el justiciable alcance una correspondencia exacta entre el derecho sustantivo y los instrumentos procesales.

Señala que, en dicha resolución, se distinguen dos tipos de tutela, en cuanto a su contenido, la específica o la resarcitoria. Asimismo, en cuanto a su oportunidad, distingue la tutela preventiva de la represiva.

Específicamente respecto de la tutela preventiva, refiere que tiene por objeto (valga la redundancia), la prevención de los daños, pidiéndose un comportamiento específico respecto de una obligación que ha sido incumplida, pero que no ha causado daño aún. En instancia cautelar, ello representa la solicitud de prevenir un daño inminente.

Dicha tutela preventiva es distinguida en cuanto a tres vertientes: la prevención de configuración del ilícito, la repetición de éste o su continuación.

Establecido lo anterior, la autoridad responsable sostuvo que esta Sala Superior reconoció el poder cautelar como parte de las potestades conferidas a las autoridades electorales, existiendo entonces facultades de la autoridad administrativa para ordenar cualquier modalidad de medidas.

En el caso que nos ocupa, el Consejo General señala que solo se analizará la modalidad de tutela inhibitoria, pues al haberse resuelto el expediente SUP-REP-156/2020, esta Sala Superior adoptó este tipo de tutela a fin de vincular a los titulares de los poderes ejecutivos federal, estatales y municipales, a apegarse a los principios constitucionales que rigen los



procesos electorales y dar cumplimiento al artículo 134 de la Constitución general.

En su concepción, la tutela inhibitoria presenta como característica principal el ser precautoria, con objeto de impedir que un ilícito se concrete, continúe o se repita, sin que el “daño” se encuentre entre sus presupuestos, sino que su objeto se centra en evitar la ilicitud.

Manifiesta que, en el caso, considera pertinente y justificado estudiar las medidas cautelares a la luz de la figura de tutela inhibitoria, pues existe un dictado previo de la Sala Superior equiparable a una medida de ese tipo. Las características y peculiaridades de las conductas denunciadas, vistas en lo individual y en su conjunto con otras similares, podrían revelar un alto grado de probabilidad de la comisión de conductas ilícitas. Y la naturaleza y alcance de la medida.

Al exponer entonces la naturaleza de la medida inhibitoria, señala que ésta requiere apenas de la amenaza de la lesión en tanto que la conducta antijurídica o ilícita resulta relevante por sí misma. Reitera que existen tres tipos de acciones inhibitorias:

- a)** Aquellas que se dirigen a impedir la práctica de un acto lesivo (se impide el inicio de una actividad sancionable que se ha de verificar en el futuro sin ningún antecedente pasado o manifestación actual);
- b)** Aquellas destinadas a impedir la repetición de un acto lesivo (se impide un acto futuro similar a otro que tuvo inicio y final en el pasado, pero con posibilidad de repetición en el futuro); y

c) Aquellas acciones inhibitorias que se dirigen a interrumpir la continuación del acto lesivo (se impide la continuación del acto permanente iniciado en el pasado, que existe en el presente y proseguirá en el futuro).

La autoridad responsable resaltó el tipo señalado con el inciso b), manifestando que, en la especie, **“resultará vigente la apreciación de la medida cautelar de tipo inhibitoria destinada a impedir la repetición de un acto lesivo”**, para lo cual analizaría tanto individualmente, como en su conjunto, los hechos cometidos por el titular del Ejecutivo Federal en que los principios democráticos que se busca proteger **“ya han sido lesionados en eventos similares”**.

1.2 Conductas denunciadas

Una vez delimitado el tipo de medida cautelar, su naturaleza y características, la responsable hizo referencia a las conductas que fueron denunciadas y dieron origen al PES, así como al Acuerdo que ahora se analiza.

El quejoso pretende que, mediante el dictado de la medida cautelar, todo servidor público del gobierno federal se abstenga de incluir, en su discurso, sus posturas político-electorales, estrategias electorales y todo aquello que tenga como fin influir en los comicios de toda índole.

Al respecto, expuso las diversas menciones que constituyen el objeto de la queja.

1.3 Decisión de la autoridad responsable

En este contexto, la autoridad responsable consideró procedente el dictado de una medida cautelar de tipo inhibitorio, con base en lo siguiente:



A) Obligaciones constitucionales y legales a cargo de las personas del servicio público en relación con los principios de equidad, imparcialidad y neutralidad.

Al respecto, la autoridad responsable hizo énfasis en que las obligaciones constitucionales y legales en materia electoral deben ser observadas en todo tiempo. En el caso de los servidores públicos, estos tienen un deber reforzado de conducirse con estricto apego a los principios que sustentan nuestro régimen democrático.

En cuanto a la equidad, la imparcialidad y la neutralidad, destacó que el artículo 134 de la Constitución general impone a los servidores públicos la obligación de utilizar los recursos públicos de forma imparcial sin influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.

En congruencia, señala que el artículo 449 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé como infracción de las autoridades o las personas servidoras públicas, el incumplimiento al principio de imparcialidad, cuando tal conducta afecte a la equidad en la contienda.

En refuerzo, señala que esta Sala Superior ha sostenido que los principios de imparcialidad y equidad, en relación con la conducta de las personas servidoras públicas, implican, entre otras cosas, la garantía de que los recursos públicos no sean empleados con fines políticos o electorales y que las actividades que realicen no puedan influir en los procesos electorales o en la voluntad ciudadana.

Por otra parte, en relación con las libertades de expresión e información, las reivindica como derechos fundamentales, pero hace énfasis en que su ejercicio encuentra límites en aras de salvaguardar otros derechos y la

vigencia de otros principios democráticos, razón por la cual, en el caso de las personas servidoras públicas, existe un deber reforzado de neutralidad.

En relación con el poder Ejecutivo, señala que la Sala Superior ha determinado que, al ser encargado de ejecutar las políticas públicas, su presencia ha sido catalogada como protagónica en el marco histórico mexicano.

En ese contexto, la figura del presidente de la República y la posibilidad de disponer de recursos influye de forma relevante en el electorado, debiendo entonces tener un mayor cuidado en las conductas desplegadas en el ejercicio de sus funciones.

Por ello, se han validado los límites a la intervención del titular del Ejecutivo Federal sin que ello implique una restricción indebida a la libertad de expresión.

Hace hincapié en que las obligaciones del servicio público que se relacionan con los principios democráticos no son exclusivas de nuestro país, para lo cual hace referencia a los criterios sostenidos por los tribunales de otros países.

En relación con la equidad, destaca que representa una de las mayores responsabilidades de las autoridades electorales en un sistema democrático, pues dicho principio atiende a la necesidad de que la competencia entre diferentes fuerzas políticas sea con base en una línea de salida equiparable y un trato similar en la contienda.

Refiere que dicho principio tiene una configuración constitucional, pues se desprende de los artículos 41 y 134 del máximo ordenamiento, los cuales establecen prohibiciones tendentes a garantizarlo, fijando límites y prerrogativas en el mismo sentido.



Así, específicamente en el caso de la propaganda gubernamental, dicho principio se materializa mediante la prohibición de difusión en periodo de campaña, con algunas excepciones. Por otro lado, se expresa en el hecho de que la propaganda debe tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orden social, sin que incluya elementos que impliquen promoción personalizada de las personas servidoras públicas.

La protección al citado principio, incluso, se mandata replicar en las constituciones y leyes de carácter local, ello atendiendo a lo dispuesto por el artículo 116 de la Constitución general.

A decir de la autoridad responsable, la información generada y difundida por las personas servidoras públicas en el ejercicio de su deber de transparencia y de cumplir con el derecho de acceso a la información pública, debe a su vez respetar los principios constitucionales de equidad e imparcialidad.

Así, las menciones o manifestaciones de las y los servidores públicos, en el desempeño de sus funciones, y que tengan relación con tópicos electorales, pueden afectar los citados principios, por ello, a través de la tutela cautelar y la resolución de fondo de los procedimientos especiales sancionadores, es posible proteger los principios rectores frente a conductas que puedan afectarlos o ponerlos en riesgo.

B) MANDATO DE LA SALA SUPERIOR

Establecido el marco de obligaciones en relación con los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad, la autoridad responsable hizo referencia al mandato de esta Sala Superior que, a su decir, se desprende de lo resuelto en el expediente SUP-REP-156/2020, en el sentido de que las personas servidoras públicas se ajustaran al marco constitucional, lo

que, en su opinión, constituye una tutela de tipo inhibitorio, pues es un pronunciamiento que resguarda los valores, principios y bienes jurídicamente protegidos por el sistema electoral buscando evitar la materialización de posibles ilícitos.

Ello atendiendo a que la tutela inhibitoria es un mecanismo para el resguardo de derechos que, por su relevancia, no pueden ser salvaguardados de otra manera, so riesgo de que sean violentados de modo irreparable.

C) NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LAS CONFERENCIAS MATUTINAS

Establecido lo anterior, la autoridad responsable analizó la naturaleza y características de las conferencias matutinas (comúnmente llamadas “mañaneras”), destacando que es una modalidad de comunicación oficial que en sí misma es un acto público a cargo del presidente de la República, por el que comunica logros, temas y acciones de gobierno, además de responder preguntas de los medios de comunicación que asisten.

Destaca que, en dicho ejercicio, participan de forma ocasional otros servidores públicos, personas de la sociedad civil y del ámbito privado, siendo que, para su organización, realización y difusión, participan áreas que dependen directamente de la Presidencia de la República, por lo que implica el uso y ejercicio de recursos públicos.

Asimismo, señala que dicho modelo de comunicación oficial se realiza desde el tres de diciembre de dos mil dieciocho, de lunes a viernes, a partir de las 7:00 horas.

Generalmente tienen sede en el Palacio Nacional, implican el desarrollo de logística y el ejercicio de recursos de infraestructura y humanos, así como



la producción audiovisual para que sean puestas a disposición de medios de comunicación vía señal satelital abierta.

Esas producciones audiovisuales son también puestas a disposición de la ciudadanía mediante el portal oficial de la Presidencia de la República (www.gob.mx/presidencia/).

Aunado a ello, reproduce en lo toral el pronunciamiento realizado por esta Sala Superior en la resolución recaída al expediente SUP-REP-3/2021, en el sentido de que es un ejercicio de comunicación *sui generis* que posibilita abordar temáticas relevantes desde el punto de vista del Ejecutivo Federal, cuyo corte amplio y heterogéneo posibilita profundizar en algún tema o posicionar un tópico de relevancia para la opinión pública, siendo que por la participación de medios de comunicación, el presidente de la República se encuentra medianamente obligado a formar parte de una discusión sobre temas de amplísima gama.

Asimismo, destaca que las características del formato, no solo lo disocian de la propaganda tradicional, sino también de la expuesta en redes sociales.

Con base en lo anterior, concluye que esas conferencias pueden contener elementos informativos del quehacer institucional, que los sitúan en las cualidades que el artículo 134 constitucional establece para la propaganda gubernamental, por lo que están sujetos a los límites constitucionales y legales para su validez.

Recalca que, en principio, aquellas manifestaciones realizadas en el contexto de un formato de preguntas y respuestas no constituyen propaganda gubernamental gozando una presunción de licitud bajo el amparo de la libertad de expresión. Sin embargo, señala que las respuestas de las personas servidoras públicas no están ausentes o exentas de

controles y límites, pues no pueden aprovecharse de su cargo o utilizar recursos para abordar cuestiones electorales que influyan en las preferencias electorales, pues ello implicaría una violación de las normas constitucionales.

D) ESTUDIO INDIVIDUAL Y VALORACIÓN SISTEMÁTICA Y CONTEXTUAL DE CONDUCTAS

D.1 Estudio Individual

La responsable consideró que, desde una perspectiva preliminar y en lo individual, los hechos denunciados podrían ser infractores de disposiciones constitucionales y legales, pues aparentemente se está en presencia de posibles mensajes de contenido electoral realizados por el presidente de la República durante las mañaneras. Lo anterior tomando en cuenta lo siguiente:

- La conducta se presentó en una conferencia matutina que es de naturaleza oficial y pública cuya finalidad es informar, ya sea de manera directa, en compañía de las y los servidores públicos, o respondiendo a las preguntas que le son realizadas directamente por los medios de comunicación que asisten, sin perder de vista que estos no son los últimos destinatarios del mensaje, sino que, a través de ellos, la información se hace llegar a la ciudadanía.
- La calidad del servidor público, en el caso, de presidente de la República, siendo este un cargo del más alto nivel.
- Los hechos tuvieron verificativo durante la fase de precampañas del proceso electoral federal 2020-2021 y ya iniciado el proceso electoral local en veinticuatro entidades federativas



- Las expresiones realizadas, al dar respuesta a la pregunta formulada por un periodista, abordan cuestiones de naturaleza (aparentemente) política y electoral. Dicha conclusión se deriva, en parte, de que la pregunta se relaciona directamente con el proceso y la alianza electorales de partidos políticos de oposición.
- Los temas y declaraciones del presidente de la República versaron, en esencia, sobre lo siguiente:
 - Los partidos políticos que eventualmente formarían coaliciones en el proceso electoral federal en curso (distintos a MORENA) representan al antiguo régimen; se agrupan para defender privilegios; su unión llevó al neoliberalismo y, con ello, al beneficio de minorías, a la corrupción, la inseguridad y la violencia; dicha alianza electoral busca defender y conservar todo lo anterior a través de elecciones.
 - Quienes mandan en los partidos políticos, que eventualmente se coaligarían, quieren quitarles el presupuesto a los pobres y lo que les importa es que “no tengamos una representación mayoritaria en la Cámara de Diputados”.
 - Como decisión popular, la gente decidirá si quiere más de lo mismo (retrocesos) o seguir adelante.
 - Los partidos de la coalición señalada vienen de un régimen antidemocrático e hicieron fraude y, a dos años del actual gobierno, se unen (los conservadores) para detener el proceso de transformación.
 - El presidente de la República enfatiza su pertenencia al partido político MORENA.

De lo anterior, la autoridad responsable concluye que el presidente de la República califica lo que, desde su perspectiva, representa la alianza entre partidos políticos, además de señalar los supuestos motivos y consecuencias de esa unión electoral, destacando aspectos negativos y señalando que las personas decidirán en elecciones el rumbo que quieren tome el país (retrocesos o seguir adelante).

El Consejo General consideró que, de forma aparente, se estaba en presencia de declaraciones posiblemente de naturaleza electoral, haciéndose incluso referencia directa al proceso electoral en curso para renovar la Cámara de Diputados.

Esto podía traducirse en posiciones desde un ámbito oficial y público en favor o en contra de partidos políticos en el contexto del citado proceso electoral.

Destacó que el hecho de que las manifestaciones del presidente de la República se hubieran dado en respuesta a la pregunta de un reportero, no era obstáculo para afirmar que (aparentemente), la conducta puede resultar ilícita, dado el deber de cuidado y la obligación de todo servidor público de conducirse con prudencia discursiva, deber que se ve reforzado en los procesos electorales.

En apoyo de lo anterior, la autoridad responsable citó diversos precedentes de esta Sala Superior, en específico, la resolución recaída al expediente SUP-RAP-119/2010 y acumulados; SUP-RAP-545/2011 y su acumulado; así como al SUP-RAP-318/2012, de las que desprende que las personas servidoras públicas tienen la obligación constitucional de observar permanentemente el principio de imparcialidad, con especial atención durante las contiendas electorales, por lo que la contestación a preguntas



debe construirse evitando cualquier expresión que pueda afectar el desarrollo del proceso respectivo.

Asimismo, la autoridad responsable consideró que la conducta analizada no podía entenderse como espontánea, debido a que no era la primera ocasión en que se exponía ese tipo de contenido tratándose de posibles alianzas electorales en las que no participa el partido MORENA.

D.2 Valoración integral, sistemática y contextual de las conductas

Analizadas de forma individual las conductas, la autoridad responsable las sometió a un análisis con base en hechos previos por los que consideraba que era justificada la intervención a fin de prevenir que se concretara una posible conducta antijurídica posterior.

Consideró que, para efectos de la instancia cautelar, se debía valorar la conducta de forma intrínseca además de realizar un análisis de contexto para determinar la posibilidad de que exista una conducta ilícita que pueda ser inhibida.

En apoyo de lo anterior señaló que (entre otras cosas) esta Sala Superior ha delimitado criterios en torno a que, en lo individual, ciertas conductas pueden ser jurídicamente válidas pero que, analizadas en su conjunto y contexto, pueden resultar un esquema de posible ilicitud, simulación y quebrantamiento de principios. Resaltó que esta Sala Superior ha destacado que el principio de equidad puede ser violado a partir de conductas reiteradas y sistemáticas que evidencian la posible infracción a normas electorales.

El Consejo General consideró que, en una perspectiva preliminar, se estaba ante hechos acontecidos en varias ocasiones que posiblemente podrían

SUP-REP-20/2021

constituir una conducta transgresora de lo previsto en el artículo 134 constitucional y, en consecuencia, afectar la equidad de la contienda.

Para sostener lo anterior, refirió la existencia y tramitación de diversos procedimientos especiales sancionadores, en los que se ha denunciado manifestaciones del presidente de la República que constituyen conductas de índole electoral. Dichos casos, son los siguientes:

1	Expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/36/2020
2	Expediente UT/SCG/PE/PRD/CG/94/PEF/1/2020 (Incluyendo el incumplimiento al ACQyD-INE-29/2020)
3	Expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/98/PEF/5/2020
4	Expediente UT/SCG/PE/VBJP/CG/99/PEF/6/2020

Del análisis a las declaraciones realizadas en los citados expedientes, concluyó que existía un denominador común al abordar o hacer referencias a posibles temas electorales, especialmente en lo que tiene que ver con las alianzas y coaliciones partidistas; lo que supuestamente hicieron y representan los partidos que las conforman; las desventajas y efectos negativos de respaldarlas; así como las posibles intenciones, motivos y consecuencias de esas uniones en el marco del actual proceso electoral.

Resaltó que lo anterior es independiente del sentido de la determinación adoptada por la propia autoridad administrativa o la jurisdiccional, pues en su consideración, lo relevante para el caso era que el presidente de la República, en repetidas ocasiones, había hecho declaraciones respecto a las alianzas formadas por los partidos políticos en el proceso electoral federal en curso.

Así, en el contexto referido, la autoridad responsable consideró que se evidenciaba la probabilidad de que continúen realizándose hechos que, desde una óptica preliminar, podrían tipificar conductas ilícitas, por lo que el dictado de la medida inhibitoria era proporcional y justificado, ya que impide que se repita una posible conducta infractora y permite resguardar



precautoriamente el principio de equidad, hasta en tanto se resuelva el fondo del asunto.

Para apoyar su conclusión, citó la resolución recaída al expediente SUP-REP-19/2014, de la que desprendía que se destacaron conductas que (en lo individual), fueron calificadas como lícitas, pero en su conjunto, se consideraron ilegales.

Señaló que los hechos analizados en el asunto que nos ocupa fueron posteriores a la vinculación realizada por esta Sala Superior al resolver el expediente SUP-REP-156/2020.

Consideró que la medida cautelar adoptada impide que las conductas se repliquen o retomen por parte de otros servidores públicos.

Por último, manifestó que en cumplimiento a lo establecido por esta Sala Superior en la resolución recaída al expediente SUP-REP-3/2021, era procedente establecer parámetros que indicaran la conducción del titular del Ejecutivo Federal durante sus ejercicios matutinos diarios, así como aquellos que pudiera tener con motivo del desempeño de sus funciones, por lo que señaló, de forma enunciativa, las temáticas o tópicos relacionados con la materia electoral que pudieran afectar la equidad de la contienda.

E) EFECTOS

Ordenó al presidente de la República, que en el mecanismo de comunicación gubernamental se abstuviera de realizar conductas que involucraran manifestaciones cuyo contenido pueden ser de naturaleza electoral, en apego a lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución general.

Los parámetros de aplicación normativa para esta determinación debían ser, de manera enunciativa, los siguientes: ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos (financiamiento público y acceso a radio y televisión); vida interna de los partidos políticos nacionales y locales; manifestaciones a favor y/o en contra de candidaturas de partidos políticos e independientes (registro, postulación, entre otras); manifestaciones a favor y/o en contra de frentes, coaliciones electorales, fusiones, alianzas nacionales o locales; manifestaciones a favor y/o en contra de plataformas electorales; manifestaciones que impliquen la asociación de alguna fuerza política con logros del gobierno; manifestaciones que impliquen la promoción personalizada de algún funcionario de gobierno, precandidatura, candidatura o candidatura independiente; estrategias electorales de cualquier fuerza política nacional o local; encuestas de intención de voto o preferencias electorales; así como cualquier mensaje que buscara o generara tener un efecto persuasivo y de influencia en el electorado que pueda poner en riesgo los principios y valores tutelados por nuestra Constitución.

El estudio de este tipo de expresiones, en todo momento, debía realizarse por los órganos de este Instituto a la luz del párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución general. Los temas antes referidos no podrían ser manifestados con la posible o aparente finalidad de beneficiar o perjudicar alguna opción política electoral, es decir, tutelando que dichas expresiones se realicen en el marco de la imparcialidad y sin influir en la equidad de la contienda, de lo contrario se podría advertir una vulneración a este precepto constitucional.

**F) COMPETENCIA DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
PARA DICTAR MEDIDAS CAUTELARES, ENTRE OTRAS, BAJO
LA MODALIDAD DE TUTELA INHIBITORIA**



Por lo que hace a la competencia de la Comisión de Quejas, el Acuerdo impugnado establece que, en lo sucesivo, sea esta la que conozca del dictado de cualquier tipo de medida que le sea solicitado por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, incluyendo los casos en que se denuncie al titular del Ejecutivo Federal.

Ello con la finalidad de garantizar la atención pronta y oportuna de las peticiones de medidas precautorias y evitar daños irreparables a los principios rectores de la materia electoral, aunado a que de la normativa no se desprenden supuestos que reglamenten alguna clasificación o tipo de medidas cautelares de competencia exclusiva del Consejo General y de la Comisión de Quejas y Denuncias, por lo que no existe impedimento legal o reglamentario para que sea esta última la que se haga cargo del dictado respectivo.

Establecido lo anterior, corresponde, para efectos de la presente resolución exponer, en esencia, cuáles son los agravios hechos valer por el ahora recurrente.

2. AGRAVIOS

Ante el Acuerdo descrito, el recurrente hace valer seis agravios, mismos que a continuación se identifican haciendo referencia a la temática principal que tratan.

2.1 Establecimiento de reglas generales y violación al principio de legalidad y estricta aplicación de la Ley

Se duele de que el Acuerdo impugnado violenta los artículos 14, 16 y 134 de la Constitución general, ya que el Consejo General, al pronunciarse sobre la procedencia de una solicitud de medidas cautelares, pretendió establecer una regla general y permanente a partir de un análisis casuístico.

En su opinión, contravino los principios de legalidad y estricta aplicación de la ley al extralimitarse en sus facultades, dictando un Acuerdo cuyo objeto implica la creación de un mecanismo de censura previa (mediante el establecimiento de parámetros que pretenden reglamentar la libertad de expresión de las personas que ocupan cargos públicos), situación que constituye una invasión a la esfera del Poder Legislativo pues implica una reglamentación del artículo 134 constitucional.

Considera que la autoridad responsable emitió el Acuerdo controvertido con fundamento en diversas disposiciones constitucionales y legales que no implican o traen aparejada la facultad para emitir parámetros o criterios tendentes a reglamentar de forma previa la libertad de expresión de las personas que ocupan cargos públicos, estableciendo indebidamente conductas taxativas.

También señala que la responsable perdió de vista la naturaleza provisional de las medidas cautelares solicitadas por el denunciante en el PES respectivo, misma que impone que, al momento de resolverse de fondo el mencionado procedimiento, aquellas pierden vigencia.

El recurrente alega que la autoridad responsable carecía de facultades para aprobar un acuerdo con el objeto de fijar mecanismos o criterios tendentes a calificar, de forma previa, las expresiones que emitan los servidores públicos. Al respecto, menciona que el constituyente estableció una reserva de ley para garantizar el estricto cumplimiento del artículo 134 de la Constitución general, lo que impide a cualquier autoridad administrativa la regulación taxativa de su contenido.

Refiere que el Acuerdo impugnado implica una determinación materialmente reglamentaria que establece un catálogo de conductas que implican nuevas restricciones al actuar de los servidores públicos. Esto,



incluso, podría afectar el funcionamiento regular de la administración pública.

Considera que también se violenta el principio de legalidad, pues al tratarse de un procedimiento sancionador, corresponde al legislador la competencia de tipificar las conductas antijurídicas que estime pertinentes.

En su opinión, el Acuerdo impugnado violenta lo dispuesto por el artículo 105, párrafo II de la Constitución general, pues la emisión de un catálogo taxativo de conductas prohibidas respecto del ejercicio de libertad de expresión genera incertidumbre y falta de certeza jurídica al pretender anular el ejercicio de ese derecho fundamental lo que es desproporcionado en relación con los principios de imparcialidad y equidad de la contienda.

2.2 Censura previa

El recurrente se duele de que, en su opinión, el Acuerdo impugnado violenta los artículos 6, 7, 14 y 16 de la Constitución general, así como 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en relación con el diverso artículo 30, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque se decretó una medida cautelar bajo la figura de tutela inhibitoria que es desproporcionada e injustificada, por tratarse de actos futuros de realización incierta, que no son inminentes ni pueden ser predecibles, lo que constituye un mecanismo de censura previa.

Lo anterior, sin que la responsable haya sustentado debidamente su estimación en el sentido de que existía un riesgo evidente de que los hechos denunciados ocurrieran o se repitieran. En opinión del recurrente, la autoridad responsable no soportó sus conclusiones en elementos objetivos que establecieran como probable la situación.

También considera que el Acuerdo impugnado implica una censura previa violatoria de los artículos 6 y 7 de la Constitución general, pues las expresiones solo pueden dar lugar a responsabilidades ulteriores de la persona que emite las ideas consideradas antijurídicas por disposición expresa de ley.

El recurrente afirma que es injustificado ordenar al presidente de la República a que se abstenga de realizar expresiones y declaraciones de índole electoral (ello de forma general y permanente), pues la propia autoridad jurisdiccional en materia electoral ha establecido que es válido hacer referencia a los comicios, siempre y cuando se respeten los principios de neutralidad e imparcialidad en la contienda electoral, existiendo una amplia gama de posibles expresiones que son válidas y que se relacionan con temáticas electorales, mismas que no deben estar proscritas de manera absoluta en un régimen democrático.

Por su parte, señala que con base en lo dispuesto en el artículo 7 de la Constitución general y en diversas disposiciones convencionales, la censura previa implica un ejercicio de control y veto de la información antes de que sea difundida, ejercicio que se encuentra plenamente prohibido gracias a la normativa citada.

Señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la prohibición de la censura significa e implica que los límites a la libertad de expresión no pueden hacerse valer mediante un mecanismo por el que una autoridad excluya sin más un determinado mensaje del debate público, siendo que esos límites deben hacerse valer mediante la atribución de responsabilidades de forma posterior y sin excluir el mensaje del debate público.

En ese contexto considera que la autoridad responsable se erige en un ente censor del buen decir de todos los servidores públicos ya que llevó un



análisis subjetivo y carente de racionalidad pronunciándose sobre actos futuros, excluyendo de forma previa los mensajes y opiniones que el presidente de la República pudiera emitir durante las conferencias o actos públicos en los que interviene en ejercicio de su cargo.

En su opinión, las conferencias matutinas se ubican en el contexto del derecho a la información de los gobernados y de la rendición de cuentas, como correlativa obligación de los servidores públicos, que goza de presunción de licitud que solo puede destruirse con prueba en contrario, lo anterior bajo la óptica de que las manifestaciones realizadas en dichas conferencias tiene como propósito fundamental el dar respuesta a las preguntas de los medios de comunicación en claro y legítimo ejercicio de la libertad de prensa, por lo que la medida inhibitoria impuesta violenta los principios de seguridad y certeza jurídica.

Todo lo expuesto constituye, en opinión del recurrente, en una falta de ponderación por parte de la responsable de los principios constitucionales supuestamente en conflicto, al establecer un mecanismo de censura retrógrado para que los servidores públicos se abstengan, de forma absoluta, de realizar manifestaciones cuyo contenido sea de naturaleza electoral.

2.3 Indebido análisis de actos consumados y actos futuros de realización incierta

Se duele de que la autoridad responsable haya omitido analizar las causas de notoria improcedencia al tratarse de actos consumados, por una parte, o futuros de realización incierta por la otra.

En su opinión, se violentan los artículos 14 y 16 de la Constitución general, toda vez que el Consejo General no analizó de forma oficiosa el que los hechos denunciados eran actos consumados pretendiendo entonces

SUP-REP-20/2021

manifestarse respecto de actos futuros e inciertos, lo que normalmente implica que sea improcedente la petición de medidas en las quejas interpuestas en esos contextos.

Considera que, en atención a lo dispuesto por el artículo 39, párrafo 1, fracción III del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, la autoridad responsable debió analizar la notoria improcedencia de una petición que trataba sobre actos futuros, sin que se justificara con elemento probatorio alguno la posible continuidad o reiteración de las conductas materia de la denuncia, trayendo hechos ajenos a la controversia para probar falazmente esa reiteración.

Señala que no existía caudal probatorio que posibilitara concluir que era de esperarse la reiteración de conductas, pues no existen precedentes de que el presidente de la República haya vulnerado los principios de imparcialidad y neutralidad en materia electoral.

Se duele de que, indebidamente, la autoridad responsable analiza parcialmente los precedentes que invoca, como es el caso del supuesto incumplimiento al Acuerdo ACQyDINE-29/2020, omitiendo considerar que las medidas impuestas en ese Acuerdo fueron revocadas por ilegales mediante la sentencia recaída al expediente SUP-REP-156/2020 y su acumulado, lo que evidencia el actuar prejuicioso de los consejeros que, teniendo conocimiento de estos fallos, pretendieron calificar nuevamente de ilegal el actuar del presidente de la República, cuando se había determinado lo contrario, situación que también se deriva de lo establecido en la sentencia recaída al SUP-REP-166/2020.

Por lo tanto, si los hechos supuestamente analizados por la responsable fueron calificados de lícitos por la autoridad jurisdiccional, en atención a los principios de cosa juzgada y *non bis in ídem*, dichos actos no pueden ser



nuevamente sometidos al análisis en un diverso procedimiento sancionador.

2.4 Falta de congruencia externa e interna

El recurrente señala que el Acuerdo impugnado le causa agravio, a causa de que la autoridad responsable no fue congruente con lo solicitado por el partido quejoso al solicitar la imposición de medidas cautelares, dado que no se pronunció de forma congruente, en relación con los elementos de prueba y corroboración de los enunciados afirmados por aquel en su escrito de queja y siguiendo las directrices dictadas por esta Sala Superior en la ejecutoria recaída al expediente SUP-REP-156/2020 y su acumulado, así como en la recaída al expediente SUP-REP-3/2021.

Al respecto, señala que el partido quejoso, al solicitar la interposición de medidas cautelares, lo hizo señalando expresamente que se llevara a cabo una tutela preventiva, sin embargo, la autoridad responsable dictó una medida de tutela inhibitoria respecto de actos futuros.

Aunado a ello, en opinión del recurrente, las manifestaciones y el contenido de los mensajes materia de la denuncia del quejoso carecían de un propósito de carácter electoral, pues no estaban dirigidos a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, resultando falaz que el Consejo General aseverara que dichos eventos vulneran los principios de imparcialidad y equidad en la contienda.

Afirma que existía neutralidad en las manifestaciones del presidente de la República para lo cual presenta la transcripción de parte de una contestación realizada a pregunta expresa sobre cómo garantizar que alguien en el gobierno no intervenga en las elecciones.

SUP-REP-20/2021

Considera que la autoridad responsable sacó de contexto las expresiones vertidas por el presidente de la República invocando hechos ajenos a la denuncia que ya fueron calificados por las autoridades jurisdiccionales como un actuar lícito.

Se duele del hecho de que la autoridad hizo valer como precedente lo determinado en el SUP-REC-503/2015, el SUP-RAP-545/2011 y el SUP-RAP-564/2011, asuntos que (en su opinión) no resultan aplicables por tratarse de resoluciones que se relacionan con análisis de fondo y con el uso de recursos públicos.

Asimismo, señala que la autoridad responsable es incongruente respecto de sus propias resoluciones, señalando, en específico, el criterio sostenido en la resolución CG364/2011, del que se desprende que las manifestaciones realizadas por un servidor público en el contexto del ejercicio periodístico no pueden ser consideradas como propaganda gubernamental.

En el mismo sentido, refiere que al invocar la resolución recaída al SUP-RAP-318/2012, la autoridad responsable incurre en el error de utilizar precedentes que obedecen a análisis de fondo respecto de hechos denunciados y no a la instancia cautelar, siendo necesario que se atienda a esta instancia como parámetro para analizar contextualmente caso por caso.

Por último, refiere que, incorrectamente, la autoridad responsable sostiene su decisión en un análisis del supuesto uso indebido de recursos públicos, cuestión que atañe exclusivamente al fondo del asunto y no a la instancia cautelar.

2.5 Violación al principio de no ser juzgado dos veces por el mismo hecho



El recurrente señala que le causa agravio el hecho de que la autoridad responsable transgrede el principio de no ser juzgado dos veces por el mismo hecho, dado que ya existe sentencia firme de fondo y no puede ser sometido a un nuevo reproche.

Al respecto, se duele de que la autoridad sustente su determinación con base en la existencia de diversos procedimientos en los cuales se han analizado conductas del presidente de la República consistentes en manifestaciones de índole electoral que podrían ser contrarias de lo previsto en el artículo 134 de la Constitución general, vulnerando el principio de improcedencia de un doble juzgamiento, pues los hechos que refiere ya fueron objeto de un pronunciamiento jurisdiccional, por lo que estaba impedida para reprochar nuevamente esas conductas.

También, esta forma de actuar de la autoridad responsable constituye, en opinión del recurrente, una violación al principio de cosa juzgada, pues las conductas que refiere ya fueron objeto de una determinación judicial que, incluso, las consideró como lícitas.

2.6 Incumplimiento de la sentencia recaída al expediente SUP-REP-3/2021

El recurrente manifiesta que el Acto impugnado desacata lo ordenado por esta Sala Superior en la resolución recaída al expediente SUP-REP-3/2021, pues, en su opinión, la determinación de la autoridad responsable en el sentido de facultar a la Comisión de Quejas para que, en lo sucesivo, se pronuncie sobre el dictado de todo tipo de medidas cautelares, incluyendo la inhibitoria y respecto de todos los asuntos que someta a su consideración la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE, contraviene los criterios sostenidos en la resolución referida.

Lo anterior, pues la resolución de esta Sala Superior implicó que la competencia original y residual para resolver respecto de medidas de tipo inhibitorio, trascendentales y novedosas, así como por las particularidades del caso, correspondía al Consejo General y no a la Comisión de Quejas.

En opinión del recurrente, se contrarían criterios sostenidos previamente en las resoluciones recaídas a los expedientes SUP-REP-75/2020 y su acumulado, así como SUP-REP-82/2020, de los que se desprende la imposibilidad de otorgar medidas cautelares por hechos futuros de realización incierta dada su improbabilidad.

Por lo anterior, el recurrente solicita la aplicación de medidas de apremio y, en su caso, dar vista a las instancias de control interno competentes para la determinación de posibles responsabilidades por el desacato a las ejecutorias de mérito.

3. MANIFESTACIÓN DE TERCEROS INTERESADOS

Establecido lo anterior, cabe hacer referencia a las manifestaciones de los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional que acudieron como terceros interesados en el recurso que se resuelve.

PRD

En relación a los agravios del recurrente, considera que si la Sala Superior hubiera considerado que se violentaba el derecho de expresión del Titular del Ejecutivo, lo procedente habría sido revocar el Acuerdo originalmente emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias, sin embargo, al no haberlo hecho, sino haber ordenado que fuera el Consejo General quien implementara la medida, se cumple a cabalidad lo ordenado y no ha lugar a considerar ilegal, inconstitucional o excesiva su emisión.

En su opinión, el Acuerdo hace una tutela efectiva de conformidad con las facultades conferidas expresamente al INE y no censura al titular del



Ejecutivo Federal, refiriendo únicamente la pertinencia de limitar sus expresiones en materia político electoral, sin limitar con ello la posibilidad de comunicación de temas relevantes para la ciudadanía.

En su opinión el Ejecutivo Federal realiza un ejercicio de propaganda gubernamental que excede las excepciones y posibilidades que le otorga el artículo 134 constitucional, al invertir treinta minutos al aire hablando de los partidos opositores a su proyecto.

Considera que el recurrente expone argumentos insustanciales que pretenden cambiar la interpretación de los artículos 41 y 134 constitucionales, disfrazando de información gubernamental la conducta del presidente de la República.

También refiere que es incorrecta la apreciación del actor en el sentido de que el Consejo General excede sus funciones, pues los parámetros aplicables ya están establecidos constitucionalmente.

Aduce que el argumento relativo a la regulación de actos de realización incierta es incorrecto, pues al haberse presentado de forma reiterada la conducta, es evidente que esta se repetirá.

PAN

Considera que respecto del agravio PRIMERO del recurrente, en el sentido de que la determinación del Consejo General desnaturaliza el carácter provisional y accesorio de la medida cautelar, es insostenible, toda vez que el Consejo General fundó y motivó minuciosamente los alcances de las medidas cautelares, llevando a concluir que su emisión no representa una resolución de fondo, sino el impedimento de posibles afectaciones de forma precautoria.

Por ello, la emisión de medidas cautelares no conlleva una restricción punitiva.

Por lo que hace al agravio SEGUNDO, en relación con la existencia de una censura previa, considera que, al tratarse de una medida cautelar, no restringe condiciones de libertad de expresión, sino un recordatorio a los servidores públicos de los límites de dicha libertad.

Señala que en otros casos el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha planteado los límites a la intervención del titular del Ejecutivo Federal, cuando este tiene por objeto favorecer a una persona, sin que ello constituya una indebida restricción a la libertad de expresión, lo que refuerza citando el criterio sostenido por la Sala Superior en la resolución recaída al expediente SUP-RAP-119/2010, en la que distinguió y advirtió en distintos mensajes difundidos por el entonces presidente de la República la existencia de expresiones de naturaleza informativa acompañadas con manifestaciones que tendían a exaltar logros de gobierno y presentarlos como una opinión favorable, lo que podía influir en la formación de opinión pública.

Por ello, tal y como lo considera la responsable, las medidas cautelares no censuran ni restringen la libertad de expresión de los servidores públicos, sino que buscan evitar la intervención indebida en los procesos electorales, ello atendiendo al hecho de que existe prohibición de realizar actos proselitistas por parte de los servidores públicos y estos tienen un especial deber de cuidado respecto a observar una conducta neutral.

Arguye que, en la construcción evolutiva de los derechos humanos en nuestro país, cabe destacar que estos implican una protección del gobernado frente al actuar de la autoridad, siendo esta última quien tiene la obligación de hacer efectivo su cumplimiento, mas no la posibilidad de amparar su actuar bajo la protección de supuestos derechos



fundamentales, resultando un absurdo que la actora alegue la presunta violación a la libertad de expresión del presidente de la República.

En cuanto al agravio TERCERO, manifiesta que es inoperante pues el objeto de la implementación de las medidas cautelares es prevenir la conculcación de derechos sin calificar de forma anticipada una conducta, cuya construcción depende de una justificación sobre conductas anteriores que lleve a prevenir una vulneración normativa.

En su opinión ello es congruente con lo resuelto por esta Sala Superior en el expediente SUP-REP-3/2021, en el que se señala de forma clara que los antecedentes de las conductas reiteradas del servidor público, se plasman para advertir de una conducta reiterada, justificando la necesidad del dictado de medidas cautelares, por lo que con independencia de que hayan sido objeto de procedimiento sancionador y este se haya calificado, lo relevante es si se trata de temáticas coincidentes a las denunciadas para determinar la probabilidad de que la conducta pueda repetirse.

Por ello, tal y como se resolvió en el SUP-REP-156/2020 y su acumulado, al momento de esa resolución no había indicios de repetición de la conducta, pero en el caso concreto, la responsable se avocó en demostrar la existencia de actos reiterados y sistemáticos.

Afirma que la autoridad responsable no fue omisa en advertir que las medidas eran sobre hechos futuros, sino que, al considerar que podían repetirse, por existir una conducta recurrente y sistematizada, determinó pertinente el dictado de las medidas que nos ocupan.

En cuanto a los agravios CUARTO Y QUINTO, relacionados con la existencia de una indebida fundamentación y motivación, falta de congruencia y cosa juzgada, los considera frívolos y erróneos, ello toda vez

que las medidas se trataron sobre hechos futuros cuya inminencia o alta probabilidad de suceder se desprende de conductas reiteradas previas.

En esta tesitura, considera que los agravios son improcedentes dado que en ningún apartado de la resolución combatida se advierte que exista algún pronunciamiento de fondo o se califiquen conductas diversas, sino que solo traen al contexto actos que derivan de una sistematicidad de conductas que lícitas o no, son la base para prevenir e inhibir conductas fuera del marco normativo.

Finalmente, respecto del agravio SEXTO, considera que la autoridad electoral trasladó de forma puntual lo mandado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

4. METODOLOGÍA

Por razón de método, y a partir de los agravios presentados por el recurrente, en primer lugar, se analizarán los motivos de inconformidad que, de resultar fundados, serían suficientes para revocar la determinación y que (en su caso) harían innecesario el estudio de los demás agravios.

Lo anterior es acorde con el criterio sostenido por esta Sala Superior en la jurisprudencia 4/2000.²

5. Tesis de la decisión

Esta Sala Superior considera que son **FUNDADOS** los agravios hechos valer por el recurrente, toda vez que el Acuerdo impugnado carece de congruencia interna y de la debida fundamentación y motivación respecto del dictado de medidas inhibitorias para evitar la repetición de conductas

² De rubro: AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.



ilícitas, dado que la autoridad, indebidamente, consideró procedente hacer uso de este tipo de medidas con base en la supuesta implementación hecha por esta Sala Superior al resolver el expediente SUP-REP-156/2020 (empleando lo determinado en esa resolución como una suerte de cláusula habilitante) siendo que, atendiendo a la normativa y desarrollo jurisprudencial en la materia, la prevención de actos futuros de carácter lesivo se realiza mediante la figura de “medidas preventivas”, por lo que en el caso, la autoridad indebidamente extrapoló una figura procesal de carácter preminentemente civil y autónomo, para analizar los hechos que aduce como elementos que evidencian el actuar sistemático y la alta probabilidad de que (en el futuro) se presenten conductas violatorias de la normatividad electoral.

En consecuencia, se considera que lo procedente es dejar sin efectos las medidas de tutela inhibitoria dictadas por la autoridad responsable.

A continuación, se exponen los motivos por los cuales se sostiene la anterior decisión.

Tutela preventiva e inhibitoria

La tutela puede ser entendida como la posibilidad de todo gobernado de acceder a las autoridades resolutoras (jurisdiccionales o administrativas), con objeto de obtener la efectiva protección de sus derechos o exigir el cumplimiento de obligaciones. Esa posibilidad se materializa en la existencia de acciones procesales, ya sea de carácter autónomo, o de tipo interlocutorio.

Tradicionalmente la tutela jurisdiccional generaba tres tipos de efecto: *Declarativo, Constitutivo y Resarcitorio*.

En ese contexto, representaba (frente al gobernado), un reconocimiento u otorgamiento de derechos (efectos declarativo y constitutivo) o la imposición de obligaciones de carácter resarcitorio ante la violación de estos (efecto constitutivo y resarcitorio).

Sin embargo, a partir del desarrollo de los derechos fundamentales y la teoría de los estados constitucionales se hizo patente la necesidad de modificar el entendimiento tradicional de la tutela jurisdiccional. Ello dado que dichos derechos no comparten una naturaleza patrimonial o no se relacionan con el ejercicio patrimonial, por lo que no pueden restituirse tras su afectación.

Frente a esta realidad, la ciencia jurídica diseñó elementos o figuras tutelares que posibilitaran otorgar una debida protección a los derechos fundamentales, reconociendo que (al ser vulnerados), son insustituibles.

Esta adecuación tutelar se centra entonces en la intangibilidad como elemento principal, situación que algunos autores denominan derecho a la integridad o derecho a la indemnidad³, pues se manifiesta como un derecho a que no se atente contra una situación, es decir, que esta no se altere, modifique o desaparezca.

Así, frente al sistema tutelar tradicional, surge una tutela diferenciada con base en el concepto de prevención. Es decir, un desarrollo específico del derecho procesal y del ejercicio jurisprudencial que se encuentra dirigido a evitar la manifestación del daño o la alteración de la situación protegida, más que a restituir al sujeto por daño recibido.⁴

³ Zela Villegas, Aldo (2010). "La tutela preventiva de los derechos: una introducción". *THEMIS Revista De Derecho*, (58), 41-52. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/9116>

⁴ *Ibidem*



TUTELA JURISDICCIONAL

<p><i>Tutela tradicional con efectos declarativos, constitutivos o resarcitorios</i></p> <p>(plenamente aplicable ante derechos de carácter patrimonial)</p>	<p><i>Tutela diferenciada con efectos preventivos (Tutela preventiva en sentido amplio)</i></p> <p>(aplicable ante derechos de carácter intangible que no pueden ser restituidos)</p>
---	--

En el derecho de la comunidad europea, encontramos como ejemplo de la tutela diferenciada con efectos preventivos la Acción de Cesación, que se relaciona directamente con la protección de consumidores.⁵ Por su parte el sistema anglosajón denomina *injunction* a la figura creada para dar materialidad a la tutela preventiva, y consiste principalmente en la orden dirigida a un sujeto a fin de evitar que se consume un daño, mediante un no hacer “prohibitory injunction” o un hacer “mandatory injunction”.

La tutela inhibitoria guarda ciertas semejanzas con la figura del “injunction”, porque como explica Owen Fiss⁶, en la práctica con una injunction se busca eliminar los efectos de una acción antijurídica cometida en el pasado indicando un curso de acción para el futuro, por ejemplo, si una persona cometió actos de discriminación en contra de una persona o grupo específico, lo que se pretende es que no vuelva a discriminarlos. De este modo, una injunction no sólo prohíbe la repetición de una acción pasada, sino también busca corregir sus efectos y mejorar un statu quo.

⁵ Pérez Ragone, Álvaro J. (2007). “La Tutela Civil Inhibitoria como Técnica Procesal Civil de Apilación de los Principios de Prevención y Precaución”. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, XXVIII, 1er semestre 2007, 207-234, ubicable en la liga <http://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/viewArticle/645>

⁶ Fiss, Owen, *The Civil Rights Injunction*, Indiana University Press, 1979, pp. 10-11 Y 18-19.

Un caso paradigmático del uso de una injunction, en el sentido apuntado por Fiss, fue *Brown v. Board of Education (1954)* donde la Corte Suprema de los Estados Unidos declaró inconstitucional la segregación racial de los niños en las escuelas públicas.

Así, hay casos cotidianos donde una injunction cumple la función prohibitiva y preventiva apuntada, como son las llamadas restraining orders que, como se sabe, son mandatos emitidos por tribunales para proteger a una persona, objeto, negocio, grupo o al público en general de situaciones que les pongan en peligro o mermen su seguridad.

Por otra parte, la Corte Internacional de Justicia conoció de dos asuntos relevantes, en los que se discutió el otorgamiento de medidas de tutela preventiva, y que fueron antecedentes importantes del caso Avena⁷.

El primero de ellos, el caso Breard⁸, en el que el gobierno de Paraguay presentó una demanda contra Estados Unidos fundamentándose en la presunta violación a la Convención de Viena sobre relaciones consulares, ya que un ciudadano paraguayo fue acusado, juzgado y declarado culpable de homicidio y condenado a la pena capital en el Estado de Virginia, sin que se comunicara a los funcionarios consulares paraguayos de sus condiciones de detención. Por ello, al acercarse la fecha de ejecución, el gobierno paraguayo solicitó al Tribunal Internacional de Justicia que emitiera una decisión para que no se llevara a cabo, pero por un tema de competencia el tribunal desestimó la petición correspondiente.

⁷ Corte Internacional de Justicia, Caso de Avena y otros Nacionales Mexicanos (México vs. Los Estados Unidos de América), 31 de marzo de 2004.

⁸ Véase ordenanza de 9 de abril de 1998 de la CIJ en el asunto de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (Paraguay c. Estados Unidos).



Más adelante, el Tribunal Internacional de Justicia conocería del caso de los hermanos La Grand⁹, que fueron encontrados culpables del homicidio del director de una oficina bancaria y se les condenó a muerte y fueron ejecutados con posterioridad. En este caso, ambas personas tenían nacionalidad alemana, y por ello Alemania acudió a la Corte Internacional demandando la violación por parte de los Estados Unidos de la Convención de Viena, porque su gobierno no fue informado de la detención y no tuvieron garantías del debido proceso. En ese asunto, a diferencia del caso Breard, la Corte sí ordenó medidas provisionales encaminadas a la protección de la vida de sus nacionales, aunque en ese caso el estado de Arizona no las hubiera acatado.

Ambos casos fueron tomados como antecedente por la Corte Internacional de Justicia para resolver el caso Avena, y ya no como una medida tutelar, sino como una medida reparatoria, que consistió en que los Estados Unidos de América proporcionara por la vía que eligiera, una revisión y reconsideración de los veredictos de culpabilidad y de las sentencias a los nacionales mexicanos que fueron materia del caso.

En la región latinoamericana, el Tribunal Constitucional Colombiano en la sentencia C-379/04 de 27 de abril de 2004, la Corte determinó que el sistema jurídico colombiano reconoce medidas para evitar el incumplimiento de una norma o el desconocimiento de una sentencia, ya que, tratándose de un caso laboral, cuando el demandado efectúe actos tendientes a insolventarse, el juez podrá imponer la caución, garantizando el cumplimiento de la misma.

De manera tal, que en ese marco se explica la existencia de las medidas precautorias como un anticipo de lo que podría ser resuelto en la sentencia

⁹ Corte Internacional de Justicia, Caso LaGrand (Alemania contra los Estados Unidos de América), 27 de junio de 2001.

para que el derecho subjetivo se realice, para que oportunamente cese su vulneración y se otorgue la debida protección reclamada. En ese sentido, razona la Corte Constitucional Colombiana, con las medidas cautelares se persigue evitar, a lo menos de manera inmediata, y en forma provisoria, que se prolongue el desconocimiento del ordenamiento jurídico vulnerado en apariencia, con verosimilitud considerada por la ley como grave.

Esta Sala Superior ha retomado los conceptos de tutela diferenciada y de prevención en la jurisprudencia 14/2015, de la que se desprende la adecuación de las **medidas cautelares como acciones de tutela preventiva pertinentes**.¹⁰

Ahora bien, la tutela inhibitoria surge como una acción independiente cuya existencia no se desprende necesariamente de la existencia de un daño o afectación preexistente o previsible por parte del solicitante. Así, surge como una rama del ejercicio tutelar preventivo que reconoce como elemento referencial para su ejercicio al ilícito y no al daño, centrándose en resolver la protección de un derecho mediante mandatos que procuren evitar la comisión o continuación de un ilícito.

Así, la tutela inhibitoria proviene del entendimiento de que el daño es solo un posible efecto del acto antijurídico (contra derecho) y que la antijuridicidad del acto se desprende de las disposiciones normativas que le doten de ese carácter al prohibirlo. Por ello el ilícito no puede ser comprendido como sinónimo de hecho dañoso.¹¹ También estas consideraciones sustentan su carácter principal o autónomo y no un carácter necesariamente cautelar o intraprocesal.

¹⁰ Jurisprudencia de rubro: MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.

¹¹ Marinoni, Luis Guillermo. (2000). "Tutela Inhibitoria: La tutela de prevención del ilícito". *Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal*, Vol. 26, num. 58, 161-175. Recuperado a partir de <http://publicacionesicdp.com/index.php/Revistas-icdp/issue/view/36/showToc>



Esta postura cobra relevancia, especialmente, ante la existencia de intereses difusos o acciones colectivas, respecto de las cuales la antijuridicidad no representa forzosamente un daño material o jurídico identificable y diferenciado en cuanto al individuo afectado, pero sí un actuar no deseado en el contexto de una sociedad.

Aunado a ello, centrarse en la ilicitud, posibilita un ejercicio de protección congruente ante derechos no patrimoniales cuya afectación no puede ser tasada o identificada con base en elementos tangibles que representen la afectación recibida o prevista. Por el contrario, dado que dichos derechos no pueden ser compensados o restituidos (ni su afectación calculada en los términos antes señalados), su protección mediante mandatos tendentes a evitar el ilícito deja incólume su naturaleza intangible.

En este contexto, la inhibitoria se entiende como tutela, (en principio autónoma o independiente), del derecho amenazado, sin que el elemento “daño” forme parte de la ecuación, pues representa una acción ante la simple amenaza de trasgresión que representa una conducta antijurídica y, en esos términos, ilícita.

Se puede concluir que la tutela de tipo inhibitorio representa la materialización de una construcción doctrinaria y convencional que cada vez apunta con mayor ahínco a la protección de derechos fundamentales (y a la consolidación del efectivo acceso a la justicia como eje fundamental para garantizarlos). Lo que la convierte en una herramienta eficaz que podría ser empleada por las autoridades de nuestro país.

En resumen, se pueden detectar diferencias entre la tutela cautelar preventiva, tal y como ha sido considerada por el desarrollo jurisprudencial en la materia y la tutela inhibitoria.

Tutela cautelar preventiva vs tutela inhibitoria	
Tutela Preventiva (Prevención del daño)	Tutela Inhibitoria (Prevención del ilícito)
Naturaleza cautelar	Naturaleza, inicialmente, autónoma
Elementos por considerar para su configuración: <ul style="list-style-type: none"> - Bien jurídico protegido - Inminencia del daño - Grado de daño - Dolo y Culpa 	Elementos por considerar para su configuración: <ul style="list-style-type: none"> -Presencia o inminencia del ilícito

Ahora bien, establecidas las razones de su creación en el ámbito del derecho procesal, es necesario referirnos a las vertientes de la tutela de tipo inhibitorio.

La identificación de dichas vertientes parte de las circunstancias de tiempo en que se encuentra el ilícito que se pretende evitar, o el contexto en que se prevé se desarrollará éste. Así, dependiendo si la conducta se encuentra realizándose, si se espera una reiteración de conductas ilícitas (o si se prevé se realizará por primera vez), la tutela implicará una acción dirigida a evitar la continuación del ilícito, evitar la repetición del ilícito o evitar su consumación.¹²

¹² Gozaini, Osvaldo Alfredo. (2014). Medidas Cautelares en el Derecho Procesal Electoral. *Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral*, (27), p 74. Recuperado a partir de https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Cuadernos%20de%20Divulgaci%C3%B3n%20No.%2027.pdf



Tutela Inhibitoria (Evitar el ilícito)	
1. Consumación del ilícito	Primera vez que se presentará la conducta
2. Repetición del ilícito	Sistematicidad en conductas, existencia de ilícitos previos
3. Continuación del ilícito	Conducta ilícita que se prevé continuará.

Dicha distinción no es ociosa, pues si se toma en cuenta que la tutela inhibitoria es esencialmente preventiva y que, por tanto, atiende a una situación futura, es necesario contar con el contexto que nos permita concluir sobre la procedencia en su implementación y los elementos que se consideren necesarios para que el juzgador esté en posibilidad de calificar la inminencia de la conducta ilícita.

- Tratándose de la vertiente de consumación, entendiéndose por ésta en la que no se prevé repetición alguna de una conducta ilícita, la inminencia se derivará de hechos y pruebas indiciarias distintas (intrínsecamente) a la conducta que se prevé sucederá en el futuro.
- Por el contrario, ante la vertiente de repetición, el caudal probatorio necesario para que el juzgador determine la inminencia, se relacionará no solo con hechos indiciarios distintos a la conducta prevista, sino también con hechos ilícitos previos que permitan suponer la sistematicidad en el actuar.
- Por último, en el caso de que la tutela se dirija a impedir la continuación de un ilícito, los hechos y probanzas requeridos deberán relacionarse directamente con la conducta antijurídica alegada.

Diferentes hechos y pruebas a considerar en la Tutela Inhibitoria	
1. Consumación del ilícito	Hechos o conductas intrínsecamente distintas a la que se prevé sucederá
2. Repetición del ilícito	Conductas ilícitas previas cuya repetición se espera
3. Continuación del ilícito	Elementos objetivos de la conducta que se encuentra realizándose y que se considera ilícita

Aunado a ello, la relevancia de dicha diferenciación se relaciona directamente con el hecho de que, al tratarse de un ejercicio que busca evitar un acontecimiento futuro, su imposición para con el presunto responsable puede implicar una contravención de derechos que someta al juzgador a una necesaria ponderación, para lo cual, contar con elementos que razonablemente le permitan prever la inminencia, le posibilitará sustentar el ejercicio ponderativo con mayor eficacia.

Cabe destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 62/2002-PS precisó el concepto de acto futuro e incierto, como **aquellos en que sea remota la ejecución de los hechos que se previenen, señalando que no encajan en esa categoría los actos respecto de los que se tiene la certidumbre de que se ejecutarán de no cumplirse determinado mandato de la autoridad que lo condiciona.**

Es decir, que no pueden estimarse como tales aquellos en los que existe la inminencia de la ejecución del acto, los que aun cuando no se han ejecutado, se tiene la certidumbre de que se ejecutarán, por demostrarlo así



los actos previos relacionados con su ejecución, y que, respecto de los actos futuros, el juicio constitucional sólo es procedente cuando son de inminente realización.

Se puede advertir que existen actos futuros e inciertos y actos futuros pero inminentes. En los primeros, su realización está sujeta a meras eventualidades y, por ser inciertos, constituyen un supuesto de improcedencia del juicio de amparo, ya que la eventualidad y la incertidumbre de su realización no permiten asegurar que el acto reclamado perjudica a la parte promovente del amparo o que existe una cercanía en la realización del perjuicio, que el artículo 4o. de la ley en cita exige como condición para que pueda promoverse el juicio.

En cambio, respecto de los actos citados en segundo lugar, por su calidad de inminentes, prevalece la certeza de que se realizarán, ya sea de inmediato o cumplidas ciertas condiciones y, debido a la plena convicción de que habrán de realizarse en tiempo cercano, es procedente contra ellos el juicio de garantías.

Así también, en la contradicción de tesis 356/2012, la Suprema Corte de Justicia determinó que, por regla general, **sólo los actos futuros de inminente realización y no los futuros e inciertos son susceptibles de ser suspendidos**, entendiéndose por los primeros los que derivan de manera directa y necesaria de otro ya preexistente, de tal manera que pueda asegurarse que se ejecutarán en breve, y por los segundos, aquellos cuya realización es remota, en tanto que su existencia depende de la actividad previa del quejoso o de que la autoridad decida ejercer o no alguna de sus atribuciones.

Por otra parte, es importante referir que la tutela de tipo inhibitorio no debe ser un mecanismo que (ante la ausencia de elementos indiciarios

suficientes), se aplique en franca violación de los derechos del inculpado, pues ello llevaría a concluir que, ante cualquier suposición respecto de un acontecimiento incierto, pudiera alegarse la protección tutelar mediante la limitación intencional e indebida de la contraparte.

Como se ha mostrado, la diferenciación entre vertientes de tutela inhibitoria representa un indicativo para el juzgador y le permite, en todo caso, identificar y calificar la inminencia del hecho ilícito a la luz de las probanzas del expediente, y en su caso, determinar que existe una peligrosidad de violación manifiesta.

De esta forma, la tutela inhibitoria constituirá un mecanismo virtuoso para la protección de derechos y no un mecanismo de censura o de control contrario al derecho de acceso a la justicia.

Establecido lo anterior, y toda vez que en el presente caso el acto impugnado se relaciona con la emisión de una medida cautelar, es preciso que esta cumpla con los criterios y parámetros que le son aplicables

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

Como parte de esas herramientas, se encuentran las facultades de la autoridad administrativa para dictar las medidas cautelares que considere necesarias.

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

- a) La apariencia del buen derecho (*fumus boni iuris*).



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

El primero (apariencia del buen derecho), apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la existencia del derecho que se pide proteger. El segundo (peligro en la demora) implica la posibilidad de que los derechos del solicitante de la medida se lesionen o frustren como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo.

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

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

Caso concreto

Establecido el marco conceptual de las medidas cautelares y de la tutela inhibitoria, corresponde analizar el presente asunto a la luz de los agravios expuestos por el recurrente. El actor se duele que la autoridad responsable omitió considerar que los hechos denunciados son actos consumados, respecto de los cuales se pretende aplicar medidas a futuro, aun cuando se trata de acontecimientos inciertos y que (normalmente) implican la improcedencia de la petición de medidas cautelares. Por ello considera que se debió declarar la notoria improcedencia de dicha solicitud.

Asimismo, señala que la medida no se justifica a partir de algún elemento probatorio respecto de la continuidad o reiteración de las conductas materia de la denuncia, pues no existían precedentes de que el presidente de la República hubiera vulnerado los principios de imparcialidad y neutralidad en materia electoral.

En esta línea, señala que la autoridad responsable analiza parcialmente los precedentes que invoca, como es el caso del supuesto incumplimiento al Acuerdo ACQyD-INE-29/2020, concluyendo que la autoridad responsable pretende calificar de ilegal un actuar que previamente ha sido calificado de legal, violentando con ello los principios de cosa juzgada y de doble juzgamiento.

Al respecto, el agravio hecho valer resulta **fundado**, atendiendo a lo siguiente:

Como se desprende del Acuerdo impugnado, la autoridad dictó medidas de tipo inhibitorio, partiendo del hecho de que ese tipo de medidas ya habían sido implementadas por esta Sala Superior en la resolución recaída al expediente SUP-REP-156/2021.

Al respecto, razona que la vinculación que en ese asunto hizo la Sala Superior a las personas titulares de los Poderes Ejecutivos Federal, Estatal y Municipal para apegarse a los principios constitucionales que rigen los procesos electorales, y para observar de manera estricta las disposiciones previstas en la normativa electoral, tiene por objeto prevenir una configuración futura de un ilícito, lo que la lleva a concluir que estaba ante una medida inhibitoria.

Así, la autoridad emplea la resolución de esta Sala como precedente inmediato de la aplicación de ese tipo de medidas en la materia electoral,



dotándole de un carácter habilitante pues, en su consideración, ya que dichas medidas habían sido implementadas, resultaba procedente que (en el caso concreto) la autoridad también pudiera utilizarlas para prevenir un supuesto acto lesivo.

Sin embargo, la autoridad yerra en su análisis de la resolución SUP-REP-156/2021, pues contrario a lo que ha afirmado, esta Sala Superior en ningún momento hizo uso de la figura tutelar inhibitoria.

Lo anterior, resulta claro si se toma en cuenta lo siguiente:

- La vinculación realizada no se sustentó en un análisis de elementos indiciarios o probatorios que permitieran prever la inminencia de un acontecimiento futuro.
- La vinculación no hace referencia a la previsión de que en un futuro inminente se presentará una conducta ilícita.
- La vinculación se limita a señalar a las personas vinculadas su deber de cumplir con los principios y disposiciones en materia electoral, sin que ello pueda traducirse en un mandato específico de no hacer tendente a evitar la realización de un ilícito identificado.
- La sentencia es expresa en el sentido de señalar que la vinculación es independiente a la determinación de fondo en aquel caso, que se relacionaba con el dictado de medidas cautelares preventivas.

La autoridad responsable confunde la naturaleza de la tutela inhibitoria con la vinculación realizada por este órgano para que se cumpla con los principios y normas electorales.

Lo anterior es de relevancia, pues en el Acuerdo impugnado esa conclusión errónea por parte de la autoridad es sustento de su decisión de aplicar medidas inhibitorias.

Asimismo, evidencia que, por lo que hace a la tutela inhibitoria, no han sido desarrollados parámetros legales o jurisdiccionales con base en los cuales se definan los alcances y características de una posible medida cautelar inhibitoria.

Ante ello, esta Sala Superior considera que la autoridad responsable de forma indebida dicta medidas cuyas características no desarrolla adecuadamente a efecto de justificar su uso por encima de las herramientas cautelares que ya han sido definidas por las disposiciones aplicables en la materia electoral y el desarrollo jurisdiccional.

En el caso, ante la existencia de hechos que por su propia naturaleza se encuentran consumados, la autoridad debió acceder a los diseños existentes en materia cautelar a efecto de que, de considerar que se cumplía con los criterios necesarios, pudiera dictar la correspondiente medida. Dichos criterios la habrían llevado a concluir que, ante hechos consumados y con objeto de evitar conductas lesivas futuras, lo correspondiente era analizar el caso a la luz de la figura de medidas cautelares preventivas que han sido ya delimitadas en la jurisprudencia 14/2015.¹³

Ante ello debió analizar el caso con base en los criterios de apariencia del buen derecho y peligro ante la demora, y determinar si los hechos analizados constituían, en un acercamiento preliminar, posible afectación a derechos y principios de carácter electoral.

En este contexto, le asiste la razón al recurrente, toda vez que la autoridad no justificó debidamente la implementación de medidas cautelares, ante las circunstancias que rodean el expediente.

¹³ De Rubro: MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.



Se llega a esta conclusión toda vez que, tal y como lo señala el recurrente, los precedentes que hace valer la autoridad responsable para sostener el dictado de la tutela fueron estudiados de fondo y declarados lícitos por la Sala Regional Especializada, cuyas resoluciones fueron confirmadas por esta Sala Superior.

Al respecto, tal y como se señaló en la exposición del Acuerdo impugnado, la autoridad considera que existe una reiteración y sistematización de conductas con base en las denuncias que dieron origen a los siguientes procedimientos especiales sancionadores:

1	Expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/36/2020
2	Expediente UT/SCG/PE/PRD/CG/94/PEF/1/2020 (Incluyendo el incumplimiento al ACQyD-INE-29/2020)
3	Expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/98/PEF/5/2020
4	Expediente UT/SCG/PE/VBJP/CG/99/PEF/6/2020

En dichos procedimientos, fueron analizadas conductas que, tal y como lo sostiene la autoridad responsable, son similares a las que dieron origen a la solicitud de medidas cautelares que nos ocupa.

Sin embargo, esos procedimientos fueron resueltos en el fondo mediante las sentencias recaídas a los expedientes SRE-PSC-8/2020 y SRE-PSC-32/2020, confirmadas mediante las sentencias de esta Sala Superior SUP-REP-109/2020 y su acumulado, así como SUP-REP-183/2020, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

Exp.	Procedimientos sancionadores	Materia de la impugnación	¿Qué resolvió la Sala Superior?
SUP-REP-109/2020	a) UT/SCG/PE/PAN/CG/36/2020. b) UT/SCG/PE/PRD/CG/42/2020,	La resolución de la Sala Especializada que determinó	Se confirmó la sentencia de la Sala Especializada ya que los agravios de los

SUP-REP-20/2021

	<p>c) UT/SCG/PE/PAN/CG/36/2020.</p> <p>d) UT/SCG/PE/MMTP/CG/40/2020, y se ordenó la acumulación al UT/SCG/PE/PAN/CG/36/2020.</p> <p>e) UT/SCG/PE/PAN/CG/44/2020, y se ordenó la acumulación al UT/SCG/PE/PAN/CG/36/2020.</p>	<p>que la presentación en una conferencia mañanera del documento denominado “Rescatemos a México”, atribuido supuestamente a un denominado “Bloque Opositor Amplio (BOA)”, no era propaganda gubernamental ni electoral debía confirmarse.</p>	<p>recurrentes resultaron infundados e ineficaces para controvertir las consideraciones de la resolución.</p>
<p>SUP-REP-183/2020</p>	<p>a) UT/SCG/PE/PRD/CG/94/P EF/1/2020,</p> <p>b) UT/SCG/PE/PAN/CG/98/P EF/5/2020, y</p> <p>c) UT/SCG/PE/VBJP/CG/99/P EF/6/2020,</p>	<p>La resolución de la Sala Especializada determinó que las declaraciones del Ejecutivo Federal en eventos con motivo de la gira realizada en Baja California, así como en dos conferencias mañaneras, no vulneraron el principio de imparcialidad, ni implicó uso indebido de recursos públicos.</p>	<p>Se confirmó la sentencia de la Sala Especializada porque los agravios del partido recurrente no combatieron adecuada y eficazmente las razones que sustentaron la decisión de la autoridad jurisdiccional.</p>

SUP-REP-109/2020 y su acumulado

En el primer caso, el PAN y el PRD presentaron quejas en contra del presidente de la República y del Coordinador General de Comunicación Social y Vocero del Gobierno de la República, en las que se alegó que la exposición del documento denominado “Rescatemos a México”, atribuido supuestamente a un denominado Bloque Opositor Amplio (BOA) durante la



conferencia de prensa “mañanera” del nueve de junio, constituía: a) promoción personalizada, b) uso indebido de recursos públicos, c) la violación al principio de imparcialidad y d) calumnia.

¿Qué resolvió la Sala Especializada?

Una vez sustanciado el procedimiento especial sancionador, se remitió para su resolución a la Sala Especializada del Tribunal Electoral, la cual determinó la inexistencia de las infracciones atribuidas al presidente de la República y al Coordinador General de Comunicación Social y Vocero del Gobierno de la República.

Lo anterior, esencialmente porque la Sala Especializada consideró que el documento presentado se dio en el contexto de un auténtico ejercicio periodístico, amparado en el derecho fundamental a la libertad de expresión, y por tanto, no constituía propaganda dirigida a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.

También se consideró que no había algún elemento probatorio en el expediente que permitiera suponer o deducir (más allá de toda duda razonable), que la elaboración del documento y su presentación hubieran estado a cargo de la autoridad gubernamental o de un tercero a quien se le hubiera pagado por ello ni que se hubiera efectuado algún pago por la difusión de la información. Lo cual, dota de mayor fuerza a la presunción de licitud del ejercicio periodístico que se realizó en la conferencia mañanera.

Aunado a lo anterior, la Sala Regional determinó que el hecho de que el presidente de la República esté presente en las conferencias de prensa matutinas, no actualiza en automático la vulneración al párrafo octavo del artículo 134 constitucional, sino que se debe analizar el contexto en el cual se realiza dicha aparición. En el caso concreto, durante la exposición del

SUP-REP-20/2021

documento “Rescatemos a México”, el mandatario federal únicamente realizó manifestaciones genéricas al dar respuesta a las preguntas que le realizaron los medios de comunicación.

Por ello, se consideró que no existían elementos que permitieran evidenciar la atribución de cualidades o logros gubernamentales que se adjudiquen al servidor público, con el propósito de posicionarlo ante la ciudadanía de manera favorable. O bien, favoreciendo o perjudicando a alguna fuerza política.

Al no haberse actualizado las infracciones consistentes en vulneración al principio de imparcialidad y promoción personalizada a favor del presidente de la República por parte de los denunciados, la Sala Especializada consideró que no se actualizaba la falta consistente en el uso indebido de recursos públicos, y que por tanto no se infringió el artículo 134, párrafo séptimo constitucional.

Esa determinación fue impugnada ante esta Sala Superior, y tal y como se refiere en el cuadro anterior, se confirmó al resultar infundados e ineficaces los agravios hechos valer por los partidos políticos.

SUP-REP-183/2020

Por otra parte, en el caso del expediente SUP-REP-183/2020, el asunto inició con las quejas presentadas por el PRD y el PAN en contra del presidente de la República, con motivo de diversas expresiones realizadas en cuatro eventos públicos de carácter oficial:

- a) “Supervisión de obra, ampliación del Hospital Rural San Quintín IMSS-Bienestar”, celebrado el veintiocho de noviembre en San Quintín, Baja California.



- b) “Supervisión de obra, Libramiento Ensenada. Presentación del Programa de Mejoramiento Urbano 2021”, realizado el veintiocho de noviembre en Ensenada, Baja California.
- c) La conferencia de prensa matutina celebrada el treinta de noviembre en Palacio Nacional, y
- d) La conferencia de prensa matutina celebrada el siete de diciembre en Palacio Nacional.

Las declaraciones en los eventos antes referidos (a juicio de los denunciantes), podrían constituir promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos e indebido llamamiento al voto en violación al principio de neutralidad.

¿Qué resolvió la Sala Especializada?

Una vez sustanciados los procedimientos especiales sancionadores y remitidos a la Sala Especializada, ésta analizó las declaraciones y el contexto de cada uno de los eventos y determinó que las manifestaciones denunciadas se realizaron durante el apartado de preguntas y respuestas de cada una de las conferencias. Las expresiones se dieron de manera espontánea, al tratarse de una opinión circunstancial respecto de las preguntas realizadas por la prensa. Las expresiones son respuestas en el marco de un legítimo ejercicio periodístico amparado por la libertad de expresión e información, ante un ejercicio de comunicación del gobierno federal que gozan de una presunción de licitud que no fue controvertida por los denunciantes. En tanto que las temáticas denunciadas no encuadran dentro del concepto de propaganda gubernamental y no son contrarias a derecho. Durante todo el tiempo de preguntas y respuestas, los representantes de los medios de comunicación abordaron distintas temáticas, de lo cual se advierte un diálogo espontáneo.

Aunado a lo anterior, la Sala Especializada determinó que ni en las conferencias ni en los eventos hubo expresiones que directa o indirectamente solicitaran el voto, y el actuar del presidente de la República fue neutral porque solamente se enfocó en su proyecto gubernamental. Por lo que sus manifestaciones están amparadas bajo las libertades de expresión e información; no hay pronunciamientos a favor o en contra de algún partido político, y la mera referencia a los procesos electorales venideros no es en sí misma, una vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad.

El hecho de que el presidente de la República usara en varias ocasiones el vocablo “transformación”, no se traduce en un beneficio o promoción del partido político MORENA, pues es un hecho notorio que la misma palabra es empleada por el actual gobierno federal, como un proyecto político y como una posición político-ideológica frente a otros proyectos.

Al igual que el caso anterior, la Sala Superior confirmó la resolución de la Sala Especializada al determinar que los agravios de los partidos inconformes no combatieron efectivamente las razones y fundamentos contenidos en la sentencia impugnada.

Del recuento anterior, se advierte que, en las resoluciones citadas por el INE, en análisis de fondo de la Sala Especializada, **se consideraron lícitas** las conductas analizadas, consistentes en diversas menciones realizadas por el titular del Ejecutivo Federal en el contexto de eventos y conferencias “mañaneras”.

Así, para la implementación de medidas cautelares, herramientas que presuponen la posibilidad objetiva y verificable de la ejecución de una acción, por sí misma, o por sus condiciones de ejecución, que pueda causar daños o perjuicios a los derechos subjetivos o sociales y principios o valores constitucionales como la equidad en la contienda electoral, el Instituto



contaba con elementos respecto de los cuales no desprendió una posible conducta lesiva inminentes, pues de actos calificados como lícitos, no resultaba lógicamente procedente, inferir actos ilícitos posteriores de iguales características.

No es contrario para la determinación de esta Sala Superior, que la autoridad hubiera referido que para la conclusión que le ocupaba no era relevante el sentido en que hubieran sido calificadas las conductas, sino solo la similitud de las mismas con la analizada en el presente caso,¹⁴ pues incorrectamente el Consejo General consideró que resultaba suficiente para sustentar la medida que dictó, la existencia de conductas previas con las mismas características, pretendiendo que sólo con ello se justificara su decisión ante una supuesta sistematicidad.

Sin embargo, al omitir aplicar las medidas cautelares que la normativa y los criterios jurisdiccionales han previamente definido y atender a los criterios que ya se encuentran plenamente desarrollados, generó un análisis lógico defectuoso.

Lo anterior porque, ante elementos del expediente que demostraban, en apariencia del buen derecho y del peligro ante la demora, que las conductas precedentes eran lícitas, concluyó en forma inconexa, la posible existencia futura de conductas materialmente similares pero calificables como posiblemente ilícitas.

Esta Sala Superior no omite considerar que la autoridad también buscó motivar su decisión con base en la figura de fraude a la ley o con la

¹⁴ A fojas 46 del Acuerdo impugnado la autoridad refiere “Esto es, con independencia del sentido de la determinación adoptada por esta autoridad administrativa electoral o, en su caso, por la autoridad jurisdiccional electoral, lo relevante para este caso es que el servidor público denunciado, en repetidas ocasiones, ha hecho declaraciones respecto a las alianzas formadas por los partidos políticos en el Proceso Electoral Federal y concurrentes en curso, así como de la obtención de la mayoría de curules en la Cámara de Diputados”.

posibilidad de que, no obstante que diversos actos pueden ser considerados en lo individual como lícitos, en su conjunto pueden implicar un ejercicio ilícito de simulación.¹⁵

Sin embargo, tal circunstancia resulta insuficiente y demuestra una incongruencia interna del Acuerdo impugnado (pues la simulación aludida implica la configuración de un ilícito mediante un conjunto de actos y no la repetición de ilícitos. Así, ante una simulación, el análisis debe centrarse en la totalidad de los actos ya sucedidos para determinar la ilicitud que de ellos se deriva, sin que ello implique un razonamiento indiciario de un evento ilícito futuro.

También, dicha incongruencia se deriva de que la autoridad indebidamente omite aplicar los estándares de estudio correspondientes a las medidas cautelares preventivas que, como ya se dijo, era la figura que la normativa (y criterios jurisprudenciales) establecía para lograr el efecto de prevención que buscaba la autoridad.

Se afirma lo anterior porque al omitir la aplicación de la figura referida, la autoridad omitió considerar que el análisis de los hechos debía ser con base en los criterios de apariencia de buen derecho y peligro ante la demora, y siempre en un contexto preliminar, lo que la llevó a una problemática lógica derivada de la naturaleza lícita de los actos analizados para demostrar la sistematicidad que la obliga a plantear un argumento alternativo (el de simulación o ilicitud compleja) que escapa de la naturaleza cautelar.

La simulación referida por la autoridad responsable implica un ejercicio de estudio de fondo tendente a comprobar un acto complejo ilícito.

¹⁵ A fojas 39 del Acuerdo impugnado, la autoridad refiere “Esto es, la Sala Superior ha establecido que, en lo individual, ciertas conductas pueden ser jurídicamente válidas, pero que, analizadas en su conjunto y contexto, puede resultar un esquema de posible ilicitud, simulación y quebrantamiento de principios”.



En las referidas circunstancias, **esta Sala Superior considera que contrario a lo considerado por el Consejo General, la emisión del presente acuerdo no implicó la emisión de medidas cautelares sino la imposición de medidas de no repetición**, cuya naturaleza impone un estudio de fondo que corresponde a la instancia jurisdiccional.

Las medidas de no repetición constituyen una figura jurídica diseñada para reparar violaciones a los derechos humanos de las víctimas que encuentra su antecedente en el concepto de “garantías de no repetición” desarrollada a nivel internacional.

Este concepto (garantías de no repetición) es entendido como la imposición de medidas por parte de los órganos jurisdiccionales de carácter internacional dirigidas a ordenar a los Estados parte en el conflicto y que hubieren resultado responsables de la violación de los derechos de las víctimas, la realización de acciones con efectos generales que eviten en el futuro la conculcación de esos derechos.

En este contexto, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas las reconoce en la resolución 56/83 del año dos mil uno¹⁶ referente a la “Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos”, en cuyo artículo 30 dispone que el Estado responsable de un hecho internacionalmente ilícito está obligado, entre otras cosas, a ofrecer garantías adecuadas de no repetición.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos entiende a estas garantías como medidas que imponen al Estado no sólo de reparaciones individuales para las víctimas declaradas en un juicio internacional, sino también

¹⁶ Se acompaña la liga para pronta identificación:
<https://research.un.org/es/docs/ga/quick/regular/56>

órdenes justificadas para evitar violaciones repetitivas a los derechos humanos en el futuro.¹⁷

Estas medidas, en su contexto internacional, implican un ejercicio de mandato relacionado no solo con la debida reparación, ante la existencia de violaciones comprobadas en una controversia judicial, sino la orden de modificar las circunstancias estructurales o sistémicas que dan lugar a la conculcación de los derechos en juego.

Así, las garantías de no repetición implican un ejercicio jurisdiccional que no se relaciona con la inminencia de la realización de conductas futuras, sino en el reconocimiento de un conjunto de circunstancias que posibilitan la violación de derechos que debe ser modificado.

En nuestro sistema jurídico, el legislador ha extrapolado la figura referida y ha diseñado el concepto de “medidas de no repetición” que tienden a lograr el mismo objetivo que las garantías de carácter internacional. Lo anterior, se desprende con claridad de la regulación establecida en la Ley General de Víctimas, que dispone que el derecho de reparación de las víctimas comprende ese tipo de medidas.¹⁸

Dicho ordenamiento las define como aquellas medidas que se adoptan con el fin de evitar que las víctimas vuelvan a ser objeto de violaciones a sus derechos y para contribuir a prevenir o evitar la repetición de actos de la misma naturaleza.¹⁹

¹⁷ LONDONÑO LÁZARO María del Carmen y HURTADO Mónica. Las garantías de no repetición en la práctica judicial interamericana y su potencial impacto en la creación del derecho nacional. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm 149, enero-abril de 2017. Identificable en la siguiente liga: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6041906>

¹⁸ Artículo 26 de la Ley General de Víctimas.

¹⁹ Artículo 74 de la Ley General de Víctimas.



Como se ve, la configuración diseñada por el legislador dota a las medidas de dos efectos evidentes. El primero dirigido a reparar el daño individual de la víctima, evitando que se vuelvan a violentar sus derechos. El segundo, implica que las medidas tienen un alcance general, pues se dirigen a prevenir o evitar actos de la misma naturaleza, sin que esa prevención se dirija o relacione directamente con la víctima en el caso concreto.

Incluso, se puede concluir que, para las medidas de no repetición, el legislador no tomó como elemento a considerar la inminencia o probabilidad de una realización futura de un acto ilícito, pues las medidas no tienen como finalidad evitar el acto inminente, sino modificar el estatus estructural o circunstancial que posibilita la realización de ilícitos, sin importar si éstos son inminentes o probables.

Por ello, la imposición de estas medidas implica un análisis complejo del caso, que evidencie la vulneración de los derechos humanos derivada del acto denunciado, el carácter de víctima del sujeto o sujetos cuyos derechos fueron conculcados y el reconocimiento de circunstancias que posibilitan actos violatorios como los acontecidos.

Este análisis escapa, por su propia naturaleza, del acontecido en las medidas cautelares bajo la apariencia de buen derecho y el peligro en la demora, pues las conclusiones a que lleva implican la definición o declaración definitiva del estatus jurídico de la conducta, el reconocimiento del sujeto como víctima y la determinación de la existencia de circunstancias perniciosas que deben ser modificadas a efecto de evitar una repetición del acto lesivo.

Por ello, esta Sala Superior considera que en el Acuerdo que nos ocupa, el Consejo General fue más allá de las facultades con que cuenta para la emisión de medidas cautelares, puesto que las que impuso no cumplen con

la naturaleza cautelar derivada de los criterios de apariencia de buen derecho y peligro en la demora.

Lo anterior resulta evidente si se toma en consideración que las conductas precedentes que utilizó para comprobar una repetición (en el supuesto contexto de las medidas de tipo inhibitorio en su vertiente de repetición del ilícito) habían sido declaradas lícitas.

Así, la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora en una tutela inhibitoria, se traducían en determinar de forma preliminar la existencia de un supuesto normativo susceptible de ser violentado (apariencia del buen derecho) y el peligro o inminencia de que en un futuro se actualice la conducta violatoria (peligro en la demora).

Ahora bien, dichos elementos se conjugan en un contexto preliminar, por lo que los hechos que deben conducir a la autoridad a concluir que los criterios se cumplen, deben ser de naturaleza tal que no impliquen un ejercicio de estudio complejo o reflexión profunda que lleve a una determinación definitiva sobre el estatus jurídico de la conducta analizada y su naturaleza antijurídica.

En ese estado de cosas, dado que los hechos indiciarios que fueron analizados por la autoridad habían sido previamente declarados lícitos, la conclusión natural y preliminar no podía ser de una entidad distinta.

Sin embargo, la ahora responsable determinó imponer medidas ante la posibilidad de un acto lesivo futuro.

Dicho ejercicio implicó entonces un análisis de fondo que no se sustentaba en la inminencia probada razonablemente de un acto futuro ilícito, ni en hechos indiciarios de naturaleza tal que permitieran suponer esa posibilidad.



La determinación sobre la licitud de una conducta, como presupuesto para dictar una medida inhibitoria, requiere del desahogo de un procedimiento especial sancionador, así como la valoración de los medios de prueba respectivos, lo cual es una actividad propia del fondo del asunto, y no de un análisis preliminar que se realiza al emitir una medida precautoria.²⁰

El análisis de la responsable se sustentó en una consideración de que las conductas precedentes traían consigo una configuración lesiva (que no es evidente dado que la licitud ya había sido declarada por la autoridad jurisdiccional), la existencia de un derecho o principio fundamental violentado, lo que supone la existencia de un sujeto (determinado o indeterminado) que sufre la lesión y circunstancias que debían ser removidas para evitar futuras conculcaciones.

Esas determinaciones, constituyen entonces un ejercicio complejo que es natural a los estudios de fondo y no a las determinaciones preliminares, resultando en la imposición de medidas que no cumplen con los parámetros necesarios para ser consideradas cautelares y que, por sus características, implican medidas de no repetición en el marco conceptual antes señalado.

Por lo expuesto, **resulta fundado el agravio** del recurrente, pues la autoridad en atención a las circunstancias del caso, no resultaba aplicable un análisis y aplicación de medidas inhibitorias lo que la llevó a conclusiones indebidamente motivadas e incongruentes.

6. CONCLUSIÓN

A causa de que esta Sala Superior considera **FUNDADO** el agravio hecho valer por el recurrente, lo conducente es declarar improcedente el dictado de las medidas referidas y dejar sin efectos el Acuerdo impugnado, ello

²⁰ Similar criterio fue adoptado por esta Sala Superior al resolver el SUP-REP-152/2017.

atendiendo a los criterios jurisprudenciales y precedentes de esta Sala relativos al dictado de medidas cautelares en tutela preventiva, así como al hecho de que se está ante conductas consumadas y es incierta la posibilidad de que ocurran en un futuro conductas que, de forma preliminar, puedan considerarse lesivas.

La anterior conclusión no prejuzga ni representa un pronunciamiento de fondo respecto de las conductas denunciadas en el procedimiento especial sancionador que dio origen a las medidas que por esta resolución se revocan, pronunciamiento que deberá realizarse por la Sala competente en el momento procesal oportuno.

En consecuencia, por lo expuesto y fundado esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,

RESUELVE

PRIMERO. Se **revocan** los puntos de acuerdo PRIMERO y SEGUNDO, primer párrafo, así como las consideraciones que lo sustentan del Acuerdo impugnado.

SEGUNDO. Es improcedente conceder las medidas cautelares solicitadas por el denunciante en el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020.

NOTIFÍQUESE como en derecho corresponda.

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

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 de la Magistrada Janine M. Otálora



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REP-20/2021

Malassis y del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quienes formulan voto particular conjunto, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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

VOTO PARTICULAR CONJUNTO DEL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN Y LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-20/2021²¹

Introducción

En este voto particular nos apartamos del sentido y las consideraciones de la resolución aprobada por la mayoría de la Sala Superior, dado que, desde nuestra perspectiva, se debió confirmar la medida inhibitoria emitida en el Acuerdo INE/CG26/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral²². Por lo tanto, a continuación, exponemos los argumentos por los cuales votamos en contra de la revocación del citado acuerdo.

Primero señalaremos algunas cuestiones procesales que tampoco compartimos, primero, porque consideramos que el dictado de las medidas cautelares en tutela inhibitoria no son competencia exclusiva del Consejo General, y segundo, porque estimamos que no se debió reconocerle el carácter de tercero interesado a todos los partidos que comparecieron a juicio.

Después, se atenderá el problema jurídico central que se resuelve en el presente asunto, que consiste en analizar si la valoración de los hechos y elementos del caso realizada por el CGINE justifica la adopción de una medida inhibitoria para prevenir la realización de un acto ilícito.

Para explicar los fundamentos y motivaciones de nuestro disenso, señalaremos las consideraciones que sustentan el criterio adoptado por la mayoría.

²¹ 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. Colaboraron en la elaboración de este voto Juan Guillermo Casillas Guevara, Alfonso Dionisio Velázquez Silva y Alan Daniel López Vargas.

²² En adelante "CGINE".



Posteriormente, exponremos los motivos por los cuales no compartimos las consideraciones de la sentencia y las razones por las que consideramos que no tiene ningún fin práctico ni normativo, en último análisis, hacer una distinción de las variantes de tutela inhibitoria realizadas en la sentencia.

Luego, presentamos un análisis de la relevancia del deber jurídico de cuidado respecto del cargo que ostenta el denunciado, mismo que debe atender en sus manifestaciones. Por último, exponemos un estudio preliminar de los hechos denunciados para determinar la procedencia de la medida inhibitoria, a fin de evitar una vulneración a los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad.

1. Criterio de la mayoría

La sentencia revoca el Acuerdo INE/CG26/2021, emitido por el CGINE, específicamente los puntos primero y segundo, primer párrafo, mediante el cual emitió la medida cautelar de tipo inhibitoria para que el presidente de la República se abstenga de realizar expresiones de naturaleza electoral que puedan implicar la transgresión a los principios de imparcialidad y neutralidad. Para la mayoría, la emisión de la medida es incongruente y carece de fundamentación y motivación, pues la responsable indebidamente extrapola una figura procesal de carácter preminentemente civil y autónoma, para analizar los hechos que aduce como elementos que evidencian el actuar sistemático y la alta probabilidad de que en el futuro se presenten conductas violatorias de la normatividad electoral.

En la sentencia se hace referencia a una diferenciación entre tutela cautelar preventiva (prevención del daño) y la tutela inhibitoria (prevención del ilícito). Luego se establece que existen tres vertientes de la tutela de tipo inhibitoria (autónoma o independiente), consistentes en la prevención de un ilícito, ya sea por su consumación, su repetición o su continuación.

Posteriormente, se señala que la autoridad responsable empleó la resolución del SUP-REP-156/2021 de esta Sala como precedente para la aplicación de medidas inhibitorias en la materia electoral, lo cual consideran erróneo al confundir la naturaleza de la tutela inhibitoria con la vinculación realizada por este tribunal para que se cumpliera con los principios y normas electorales.

Consecuentemente, razonan que la autoridad responsable de forma indebida dictó medidas cuyas características no desarrolló adecuadamente para justificar su uso por encima de las herramientas cautelares que ya han sido definidas por la jurisprudencia.

Además, la sentencia señala que los hechos en los que la autoridad responsable basa su decisión fueron calificados como lícitos por la Sala Regional Especializada en los expedientes SRE-PSC-8/2020 y SRE-PSC-32/2020, los cuales fueron confirmados por la Sala Superior en los expedientes SUP-REP-109/2020 y SUP-REP-183/2020, respectivamente.

En consecuencia, se determina como insuficiente la justificación de la imposición de la medida, porque el CGINE no desprendió una posible conducta lesiva inminente, pues de actos calificados como lícitos, no resultaba lógicamente procedente inferir actos ilícitos posteriores de iguales características.

Por lo tanto, en la sentencia se revoca el acuerdo al considerar que su emisión no implicó la adopción de medidas cautelares sino la imposición de medidas de no repetición, cuya naturaleza impone un estudio de fondo que corresponde a la instancia jurisdiccional, basándose así en conclusiones indebidamente motivadas e incongruentes.

2. Sentido del disenso

2.1. Competencia para el dictado de las medidas cautelares de tipo inhibitorio.



No podemos dejar de señalar que con independencia de que la Comisión de Quejas y Denuncias, así como el CGINE tengan una facultad concurrente para el dictado de medidas cautelares, no existe justificación alguna para limitar a que dicho Consejo sea el único que pueda conocer de las medidas cautelares dictadas en su vertiente de tutela inhibitoria solicitadas en contra del presidente de la República.

Lo anterior, conforme al voto que emitimos al resolverse el diverso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-3/2021, así como lo resuelto en el respectivo incidente de incumplimiento de dicho recurso de revisión, en el cual se dejó sin efectos el acuerdo quinto del acto reclamado del recurso de revisión que nos ocupa, por medio del cual se delegaba la competencia para que en lo sucesivo fuera la Comisión de Quejas y Denuncias la que conociera del dictado de medidas cautelares en cualquiera de los asuntos que sean sometidos a consideración de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral.

Como se desarrolló en el voto particular que presentamos en el expediente SUP-REP-3/2021, la Comisión de Quejas y Denuncias ya había emitido con anterioridad medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva en sentido amplio, las cuales también son de creación jurisprudencial, en contra de dicho servidor público.

Asimismo, la Sala Superior en la sentencia SUP-RAP-58/2008 sostuvo que el dictado de las medidas cautelares es una atribución que pertenece a la Comisión de Quejas, al tratarse de una resolución provisional que debe dictarse con la mayor celeridad, buscando satisfacer de la manera más eficaz y efectiva la finalidad para la cual son creadas.

2.2. Se debió negar el carácter de tercero interesado al Partido Acción

Nacional²³.

En la sentencia se tuvo compareciendo como terceros interesados al Partido de la Revolución Democrática y al PAN, respecto a este último se señaló que tenía interés, porque pretendía que se confirmará el acto impugnado y porque se consideraba afectado de forma directa por los hechos denunciados en el procedimiento especial sancionador de origen.

A nuestra consideración, se debió negar el carácter de tercero interesado al PAN, en congruencia con lo determinado en el recurso de revisión relativo al SUP-REP-156/2020, en el cual se desechó la demanda de Morena por considerar que carecía de interés jurídico y legítimo para impugnar el acuerdo de medidas cautelares solicitadas por el PAN y el Partido de la Revolución Democrática y concedidas en contra del presidente de la República, ello, en virtud de que no se advertía alguna afectación directa a alguno de sus derechos político-electorales.

Como se sostuvo en dicho precedente, las finalidades de los medios de impugnación en materia electoral se distorsionan cuando se pretenden proteger supuestas expectativas de derecho o supuestas posibilidades de afectación, pues los referidos medios no tienen una naturaleza de tutela preventiva, sino de reparación cuando la violación se ha presentado o es inminente que se actualice²⁴.

En ese sentido, si no se reconoce interés jurídico o legítimo para promover a quienes no son parte en el procedimiento especial sancionador o hubiesen sido vinculados con las medidas cautelares, por congruencia, tampoco se debió reconocer dicho interés a quien pretende apersonarse con el carácter de tercero interesado, sin haber sido parte del procedimiento sancionador o vinculado con las medidas cautelares.

Ello, en tanto que el acuerdo de la Comisión de Quejas no se trata de un

²³ En lo sucesivo PAN.

²⁴ SUP-RAP-165/2017 y SUP-JDC-88/2018.



acto relacionado con la preparación de las elecciones²⁵ ni se advierte un interés legítimo que implique un beneficio o impacto positivo en el orden jurídico, por tanto, los efectos del acto impugnado son perfectamente individualizables respecto del sujeto a quien se dirige la acción de la autoridad, es decir, los que solicitaron la medida y los que quedaron vinculados con ésta. En consecuencia, no se está frente a un caso de protección o tutela de intereses difusos.

Por lo anterior, es que consideramos que se debió negar al PAN el carácter de tercero interesado.

2.3. Medida cautelar preventiva e inhibitoria

No estamos de acuerdo con el enfoque construido en la resolución para el análisis de este asunto. La sentencia parte de la conveniente premisa de que se deben diferenciar las medidas cautelares preventivas de las inhibitorias a partir de la cualidad de los efectos que tengan sobre el posible acto ilícito.

Se construyen diferencias entre a) evitar la comisión de un acto ilícito; b) evitar la repetición de un acto ilícito; c) cesar la comisión de un acto ilícito. Es, a partir de esta distinción y dado que la autoridad responsable argumentó que se trata de evitar la repetición de un ilícito, que en la sentencia se argumenta que en el caso concreto no se justificaba el dictado de las medidas inhibitorias, porque no existen resoluciones anteriores sobre la comisión de infracciones o actos ilícitos por inhibir.

²⁵ Jurisprudencia 15/2000, de rubro: PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUTIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES

Desde nuestra perspectiva, **lo relevante y sustancial** para dictar medidas cautelares de tipo inhibitorio **es determinar, sobre una base razonable, la probabilidad de la comisión de una presunta conducta ilícita.**

Es decir, **la autoridad tiene que evaluar en cada caso la probabilidad o inminencia de la comisión de una conducta que pueda ser sancionable**, ya sea que se trate de evitar la repetición de un acto ilícito o de evitar su comisión y sanción por primera vez.

En caso de la repetición de actos ilícitos, es evidente que las conductas ilícitas previas constituyen un elemento contextual fundamental que la autoridad tiene que evaluar. Sin embargo, lo determinante para dictar medidas cautelares de tutela es la evaluación de la probabilidad o la inminencia de la comisión de un acto presuntamente ilícito.

En ese sentido, en nuestra opinión, independientemente de si han existido infracciones previas o no, o de si la denominación de las medidas resulta conceptualmente adecuada, en cada asunto la justificación para dictar medidas cautelares debe ser evaluada en sus propios méritos, prácticos y no teóricos, y a partir de bases objetivas.

Es por esa razón que no podemos compartir la conclusión de la sentencia en el sentido de que las medidas inhibitorias solo pueden dictarse cuando necesariamente exista una determinación anterior sobre infracciones o ilícitos cometidos.

Las condiciones necesarias o suficientes para el dictado de medidas inhibitorias, desde nuestra perspectiva, **no son distintas de las que usualmente ha identificado la jurisprudencia de la Sala Superior en los diversos asuntos en los que ordinariamente se evalúan las medidas cautelares que dicta el INE en los procedimientos especiales sancionadores.**



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

Asimismo, se ha establecido que, para que el dictado de las medidas cautelares cumpla con los principios de legalidad, fundamentación y motivación, deben justificarse cuando menos, dos aspectos esenciales:

- La **probable violación a un derecho**, del cual se pide la tutela en el proceso (apariencia del buen derecho), y,
- El **temor fundado** de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama (*periculum in mora*).

Así, las medidas cautelares adquieren justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente –ya sea que sea evite su producción, su repetición o su continuación– mientras se sigue el procedimiento o proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización²⁶.

²⁶ Autores como Piero Calamandrei señalan que la función de las providencias cautelares nace de la relación de dos términos; la necesidad de que la providencia, para ser prácticamente eficaz, se dicte sin retardo, y la falta de aptitud del proceso ordinario para crear sin retardo una providencia definitiva. Las providencias cautelares representan pues, una conciliación entre las tres exigencias frecuentemente opuestas: la de la justicia, la de la celeridad y la de la ponderación. Calamandrei Piero, Introducción al estudio de las

Atendiendo a esa lógica, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como apariencia del buen derecho unida al peligro en la demora, esto es, el temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

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

Como se puede advertir, la verificación de ambos requisitos obliga indefectiblemente a que la autoridad responsable realice una evaluación preliminar del caso concreto —aun cuando no sea un estudio en el fondo— en torno a las respectivas posiciones enfrentadas, a fin de determinar si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares.

En consecuencia, si de ese análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño o violación inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, entonces se torna patente que la medida cautelar debe ser acordada, salvo que, en un análisis ponderado, el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir quien la solicita, supuesto en el cual deberá negarse la medida cautelar.

Resulta incuestionable entonces que el análisis de los valores tutelados que justifican los posicionamientos de las partes en conflicto, así como la

providencias cautelares, cit. Góngora Pimentel Genaro, La apariencia del buen derecho en la suspensión del acto reclamado, en la actualidad de la defensa de la Constitución, Memoria del Coloquio Internacional en celebración del Sesquicentenario del Acta de reformas constitucionales de 1847, origen federal del juicio de amparo mexicano, p. 155.



valoración de los elementos probatorios que obren en el expediente, se convierten en una etapa fundamental para el examen de la solicitud de medidas cautelares, en los que, cuando menos, se deberán observar las directrices siguientes:

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

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

La principal característica definitoria, desde nuestra perspectiva es, que la **tutela cautelar de esos bienes jurídicos** tiene por objeto prevenir la comisión de hechos que, si bien futuros, puedan, por las condiciones de su materialización, afectar o poner en riesgo real y objetivo los principios rectores en materia electoral al momento de actualizarse²⁷.

²⁷ Tanto la Comisión Interamericana como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han adoptado la visión procesal de las medidas cautelares, al reconocer en sus resoluciones que estas tienen un doble carácter, el cautelar y el tutelar, lo cual es aplicable *mutatis mutandi* (cambiando lo que se deba de cambiar), tratándose de medidas cautelares en el ámbito interno de los Estados. Al respecto véase, de entre otras la Resolución 5/2014, la Medida Cautelar número 374-13 de 18 de marzo de 2014, Gustavo Francisco Petro

Así, la tutela preventiva se dirige a la prevención de daños, es decir, se busca que quien potencialmente puede causar un daño se abstenga de realizar una conducta que a la postre puede resultar ilícita o que adopte algún tipo de precaución que disipe el riesgo de que el daño se produzca, o bien que se pongan en riesgo principios, valores o bienes constitucionalmente protegidos.

En la tutela preventiva se pide un comportamiento específico respecto de una obligación que ha sido incumplida y que no ha causado un daño irreparable aún, o de una que todavía no se ha incumplido pero que está en un riesgo claro de serlo, de manera que cautelarmente se solicita la prevención de un daño inminente.

Es decir, consiste no solo en abstenerse de realizar una conducta o comportamiento que cause daño, sino en adoptar las medidas de precaución necesarias para que no se genere; estas medidas, en realidad, **no tienen el carácter sancionatorio**, porque buscan prevenir una actividad que, a la postre, puede resultar ilícita, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida²⁸.

De ahí que la tutela preventiva se dirige a que el peligro de lesión sobre un determinado valor, principio o derecho no sobrevenga, es decir, que no se lleve a cabo la actividad lesiva, o bien, que se impida la continuación o repetición de esa actividad²⁹.

Para la adopción de tales medidas, la autoridad electoral debe contar con información suficiente que arroje la existencia o una **probabilidad real y**

Urrego respecto de la República de Colombia; la Resolución 9/2014; la Medida Cautelar número 452-11, de 5 de mayo de 2014, Líderes y lideresas de Comunidades Campesinas y Rondas Campesinas de Cajamarca respecto de la República de Perú; y la Resolución 21/2014; la Medida Cautelar número 252-14 de 18 de julio de 2014, Miembros de la Revista Contralínea respecto de México.

²⁸ SUP-REP-114/2019.

²⁹ SUP-REP-251/2018.



objetiva de que las conductas se llevarán a cabo, y no la mera posibilidad teórica de que así suceda.

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

De esa manera, en este caso, como en cualquier otro, **lo relevante** para dictar las medidas cautelares **sería evaluar la posibilidad o la inminencia de la comisión de una conducta ilícita.**

En ese orden de ideas, es necesario resaltar que la argumentación adoptada por la mayoría para revocar el acuerdo del CGINE se centra en que la responsable indebidamente omitió aplicar los estándares de estudio correspondientes a las medidas cautelares preventivas, las cuales consideran son la figura que la normativa y criterios jurisprudenciales establecían para lograr el efecto de prevención que buscaba la autoridad, por tanto el resultado lógico, en todo caso, era ordenar al CGINE emitir una nueva determinación en atención a la postura establecida en la sentenecia.

Es decir, independientemente de la denominación que les hubiera dado la autoridad responsable a las medidas cautelares y de los efectos que pudieran tener sobre las conductas de las personas denunciadas, era indispensable en este medio de impugnación determinar, en sus méritos, si quedaban acreditados o no los elementos suficientes y necesarios para dictar alguna medida cautelar.

2.4. El fallo omitió tomar en cuenta como una variable relevante, que las expresiones materia de análisis fueron emitidas por el titular del Poder Ejecutivo Federal, lo cual implica la necesidad de un mayor escrutinio sobre sus manifestaciones por la relevancia del cargo que ostenta

En la sentencia, se establece de forma específica que la Constitución federal reconoce las libertades de expresión e información y les concede amplia protección, ante lo cual la Sala Superior ha procurado maximizar sus alcances en el debate político y, al mismo tiempo, interpretar en forma estricta las restricciones a ese derecho.

Al maximizar los alcances de estos derechos se tiene la finalidad de evitar hacerlos nugatorios, particularmente en el desarrollo de precampañas y campañas electorales, pues en un contexto comicial es necesario proteger y alentar un debate intenso y vigoroso, necesario para nutrir la dimensión deliberativa que acompaña a la democracia representativa.

A partir de lo anterior, de igual manera se afirma que la Sala Superior ha sostenido reiteradamente que no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto integral, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre e informada, la consolidación del sistema de partidos y de las candidaturas independientes como mecanismos de participación, así como el fomento de una auténtica cultura democrática, siempre que no se rebasen los límites constitucional y legalmente establecidos³⁰.

Con base en lo anterior, la sentencia afirma que a partir de lo establecido en la jurisprudencia 11/2008, de rubro: **LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO**³¹, que toda controversia que se suscite respecto del ejercicio de esas libertades en el contexto electoral debe analizarse y resolverse siempre en atención a la relevancia que conlleva la protección de esos derechos y, por ende, a la necesidad de disminuir en la mayor medida posible las intromisiones a su pleno ejercicio, justificando de forma robusta, puntual y certera cualquier

³⁰ Por ejemplo, en el SUP-REP-36/2021.

³¹ Consultable a hojas 20 y 21 de la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 2, número 3, editada por este tribunal en el año 2009.



ejercicio de interpretación y aplicación de las limitantes que de la normativa se desprenden.

Si bien es cierto que compartimos tales afirmaciones, consideramos que, para el presente asunto, esas consideraciones no son del todo aplicables.

Lo anterior, porque en el presente medio de impugnación se analiza si existe o no la necesidad de la emisión de una medida cautelar inhibitoria o de tutela preventiva que, en opinión del CGINE, resultó procedente y necesaria para evitar que el presidente de la República, a través de los actos de comunicación gubernamental denominados conferencias “mañaneras” emita declaraciones o expresiones que pudieran tener un impacto real y definitorio sobre las contiendas electorales que serán celebradas este año, tanto a nivel local como federal, poniendo en riesgo la equidad en la contienda y los principios de neutralidad e imparcialidad.

Aunado a la necesidad de evitar que este tipo de conductas se repliquen o retomen por otros servidores públicos, o sirva de base para que entes gubernamentales aprovechen los espacios públicos para realizar conductas o posicionamientos electorales.

En nuestra opinión, la sentencia **pierde de vista que las expresiones del titular del Poder Ejecutivo, por las características y trascendencia de dicho cargo, son merecedoras de un escrutinio distinto**, puesto que dicho funcionario dispone de recursos humanos, financieros y materiales de primer nivel en el país, lo cual hacen que sus expresiones y acciones puedan tener –en mayor medida– un impacto diferenciado que trastoque los principios de equidad e imparcialidad en la contienda electoral, los cuales son rectores de todo el proceso electoral.

De forma específica, la Sala Superior ha considerado que quienes ocupen la **titularidad del Poder Ejecutivo** en sus tres niveles de gobierno

(presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales), deben abstenerse de realizar opiniones o expresiones que **por su investidura** puedan impactar en los comicios³².

Ello, con especial tutela durante la etapa de campañas electorales, puesto que en sentido contrario cabe una vulneración de los principios de equidad, neutralidad e imparcialidad reconocidos por el artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución federal, es decir, el deber de abstenerse de participar en el desarrollo de los procesos electorales a favor o en contra de alguna opción política o candidaturas, a fin de garantizar que los resultados de las elecciones sea un fiel reflejo de la voluntad ciudadana, sin influencias externas.

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

Bajo el Estado constitucional democrático de Derecho, existen restricciones constitucionales y legales a las que se encuentran sometidos los servidores públicos, de entre ellos el titular del Poder Ejecutivo Federal, con el fin de garantizar condiciones de imparcialidad y equidad durante los procesos electorales.

En efecto, ser un servidor público implica una responsabilidad comunicativa, pues, dada la naturaleza del cargo, existe una mayor visibilidad por parte de los medios de comunicación para informar sobre sus labores gubernamentales³³. En ese sentido, la Sala Superior ha sostenido que

³² SUP-REP-163/2018.

³³ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (2012): "Handbook on Media Monitoring for Election Observation Missions", pág. 28. Disponible en: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/0/92057.pdf>



hacer del conocimiento público una opinión en el contexto de las campañas políticas y el voto informado está dentro de la libertad de expresión y el derecho a la información de la ciudadanía.

Sin embargo, quienes ocupan determinados cargos públicos, por la naturaleza del ámbito al que pertenecen y, sobre todo, por su posición de relevancia o mando, como ha sido indicado, están sujetos a las restricciones o limitaciones constitucionales.

Así, quienes ocupan la titularidad del Poder Ejecutivo en sus diferentes niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales), deben abstenerse de emitir opiniones o expresiones que, por su investidura, puedan impactar en los comicios; es decir, dicha abstención se debe practicar con especial tutela durante la **etapa de campañas electorales**, puesto que el no hacerlo implica una vulneración de los principios constitucionales de equidad, neutralidad e imparcialidad reconocidos por el artículo 134 de la Constitución general³⁴.

En efecto, cuando un servidor público realiza expresiones o actos que pueden generar una violación a los principios de imparcialidad y neutralidad en el contexto de una contienda electoral, las autoridades electorales **deben hacer un análisis ponderado y diferenciado, atendiendo al nivel de riesgo o afectación** que esas conductas puedan generar, dependiendo de

³⁴ En la exposición de motivos de la reforma realizada a dicho artículo en dos mil catorce, se precisó que uno de los objetivos que se persigue con la reforma constitucional era elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales. Asimismo, se señaló que los derechos fundamentales que la Constitución General reconoce y consagra son para las personas que no ejercen cargos de autoridad, no para quienes ejercen ese tipo de cargos, ya que éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. Finalmente, en la modificación dicho precepto en dos mil diecisiete se incorporó la tutela de dos bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: la imparcialidad con que deben actuar los servidores públicos y la equidad en los procesos electorales.

las facultades, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y la jerarquía que tiene cada servidor público³⁵.

En ese sentido, en el caso del Poder Ejecutivo, al ser el jefe del Estado mexicano y, en términos generales, el encargado de ejecutar las políticas públicas aprobadas por el Poder Legislativo y de los asuntos del orden administrativo federal o nacional, **se ha considerado que tiene un especial deber de cuidado respecto al principio de neutralidad**³⁶, ya que tiene una presencia protagónica en el marco histórico-social mexicano y dispone de un poder de mando respecto de los recursos financieros, materiales y humanos de la administración pública.

La Sala Superior ha considerado que, dado el contexto histórico-social de su figura y la posibilidad de disponer de recursos, influye relevantemente en el electorado, por lo que los funcionarios públicos que desempeñen ese cargo deben tener especial cuidado en las conductas que realicen en el ejercicio de sus funciones, sobre todo durante el desarrollo de los procesos electorales y, de forma aún más evidente, cuando existe la concurrencia de elecciones de los tres ámbitos de Gobierno (municipal, estatal y federal con la renovación de la Cámara de Diputados).

En ese sentido, para evaluar si un acto realizado por algún funcionario público afecta o incide injustificadamente en alguna contienda electoral, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

- a)** El cargo, el poder público al que se adscribe (Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial u organismos autónomos);

³⁵ Véase el voto particular conjunto emitido por la magistrada Janine M. Otálora Malassis y Reyes Rodríguez Mondragón en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-183/2021.

³⁶ Trasciende que el Poder Ejecutivo Federal es el encargado de preservar la seguridad nacional y de dirigir la política exterior, en términos del artículo 89, fracciones VI y X de la Constitución general, de entre otras altas responsabilidades y obligaciones que la Constitución y la ley le encomiendan.



- b) El nivel de gobierno y la capacidad para disponer por sí mismo de recursos públicos o de personal a su cargo;
- c) Las funciones que ejerce, es decir, la influencia y el grado de representatividad del Estado o entidad federativa; y,
- d) El vínculo con un partido político o una preferencia electoral.

El análisis de los anteriores elementos es necesario para que, a partir de esa valoración, se pueda concluir, caso a caso, de acuerdo con la naturaleza de los hechos de que se trate, si la labor diaria de comunicación social del presidente de la República puede llegar o no a estar por encima de los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en la contienda.

Lo anterior es así, porque la presencia, imagen o determinada posición en la estructura gubernamental con la que cuenta el presidente puede llegar a desequilibrar la equidad de las condiciones en el proceso electoral que se encuentra en curso, debido a que las figuras en la rama del Poder Ejecutivo deben actuar conforme a la Constitución y en beneficio de la sociedad en su conjunto, y cuentan, además, con una relación directa con la opción política que los postuló al cargo y en la cual militan.

Asimismo, es un criterio orientador de la Sala Superior que, cuando los servidores públicos estén jurídicamente obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, solo podrán apartarse de esas actividades y asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles³⁷.

³⁷ Resultan ilustrativas la jurisprudencia 14/2012, así como la tesis L/2015 de la Sala Superior del TEPJF, de rubros: ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY, y ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES. Consultables en: <https://bit.ly/2zr2a6E> y <https://bit.ly/2upjq6v>.

Cabe indicar que el Informe sobre el mal uso de recursos administrativos en procesos electorales de la Comisión de Venecia³⁸, incluye en la definición básica de éstos, los siguientes:

Recursos humanos, financieros, materiales *in natura*, y otros inmateriales a disposición de los gobernantes y servidores públicos durante las elecciones, derivados de su control sobre el personal, las finanzas y las asignaciones presupuestales del sector público, acceso a instalaciones públicas, **así como recursos gozados en forma de prestigio o presencia pública que deriven de sus posiciones como representantes electos o servidores públicos y que puedan convertirse en respaldo político u otros tipos de apoyo.**

El propio informe, entre otras cuestiones, señala que el mal uso de recursos conduce a la inequidad.

Por estas razones consideramos que en la sentencia se **debió ponderar si las opiniones, expresiones o actos materia de la medida cautelar que se analiza, pudieron al menos de manera preliminar, generar un desequilibrio a la equidad de la contienda**, lo cual como ya lo precisamos, constituye una prohibición expresa por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución federal³⁹, a fin de concluir si la medida inhibitoria que se reclama en este recurso se encontró o no, apegada a derecho.

Es a partir de lo anterior, por lo que votamos en contra de la sentencia aprobada, puesto que, al igual que el criterio emitido por el CGINE, estamos convencido que el titular del Poder Ejecutivo, como servidor público del más alto nivel en el país, en actos y conferencias en las que actúa con dicho carácter, no puede escindirle dicho cargo de su persona y, por ende, no

³⁸ Adoptado durante la 97ª Sesión Plenaria de la Comisión de Venecia (2013), CDL-AD(2013)033. Consultable en: <https://bit.ly/2uPtigr>.

³⁹ En la sentencia dictada en el SUP-REP-706/2018 y acumulados se sostuvo un criterio similar.



puede válidamente compartir o difundir información o cuestiones de naturaleza electoral⁴⁰.

2.5. Calificación preliminar de los hechos y expresiones para determinar la procedencia de medidas cautelares

La conducta denunciada por el PRD en el procedimiento especial sancionador⁴¹ se realizó el veintitrés de diciembre de dos mil veinte en la conferencia de prensa conocida como “*Mañanera*”, cuando el titular del Ejecutivo Federal emitió manifestaciones que, a consideración del denunciante, pueden contravenir los principios de imparcialidad y neutralidad previstos en el artículo 134 de la Constitución federal, pues afectan o ponen en riesgo el principio de equidad en la contienda electoral reconocido en el artículo 41 constitucional o influyen en las preferencias de la ciudadanía al desarrollarse actualmente los procesos electorales federal y locales, por lo cual solicitó la imposición de medidas cautelares⁴².

El CGINE razonó, a través del Acuerdo INE/CG26/2021 dictado en acatamiento a una sentencia de la Sala Superior, desde una perspectiva preliminar, que los hechos denunciados podrían ser infractores de disposiciones constitucionales y legales, al haberse rendido mensajes con contenido electoral.

Por tanto, declaró procedente el dictado de una medida cautelar inhibitoria, al advertir, bajo la apariencia del buen Derecho, una situación fáctica y

⁴⁰ Tiene un deber especial de cuidado que no está a su arbitrio para decidir cuando observa y cuando no. Como hecho notorio, en términos del artículo 15, párrafo 1 de la Ley de Medios, puede tenerse presente que, en la conferencia de prensa del veintinueve de diciembre del año pasado, el titular del Poder Ejecutivo, al ser cuestionado sobre la alianza entre los partidos políticos MORENA, del Trabajo y Verde Ecologista, señaló: “...*No me quiero meter en eso, no me corresponde...*”.

⁴¹ Procedimiento con clave de identificación UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020.

⁴² Las manifestaciones del presidente de la República que fueron denunciadas se encuentran transcritas en el acta circunstanciada levantada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral el veintinueve de diciembre de dos mil veinte.

objetiva que pudiera generar la comisión de posibles conductas antijurídicas, particularmente, la violación del derecho a la libertad del sufragio y los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.

Según los razonamientos del CGINE, la conducta se caracteriza por los siguientes elementos:

- La realizó el presidente de la República, quien es un servidor público federal con responsabilidades del más alto nivel.
- Las manifestaciones tuvieron lugar en un espacio de comunicación social del Ejecutivo Federal que se utiliza de manera ordinaria y regular, en la que participan, primordialmente, servidores públicos y, para su organización y realización, se adoptan recursos humanos, financieros y materiales del ente público.
- En este tipo de conferencias la información se hace llegar también a la ciudadanía, por lo que resulta ser difusión de información dirigida a la opinión pública nacional.
- Los hechos tuvieron verificativo durante la fase de precampaña del proceso electoral federal y en la temporalidad en que se había iniciado el proceso electoral local en veinticuatro de las treinta y dos entidades federativas del país.
- Si bien en las conferencias matutinas del Ejecutivo Federal se difunde propaganda gubernamental, la conducta denunciada se dio en el contexto de una respuesta a una pregunta expresa de un reportero, lo cual, consideró, no es un obstáculo para afirmar que aparentemente podría resultar ilícita en virtud de que las personas servidoras tienen un mayor deber de cuidado y la obligación de conducirse con prudencia discursiva durante los procesos electorales.



- Las manifestaciones del presidente de la República, aparentemente, son de naturaleza política y electoral, en esencia, porque las expresiones rendidas son calificativos y valoraciones acerca de partidos y sus opciones de participación política de cara a la próxima elección en la que se renovarán, de entre otros, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, lo que se podría traducir en presuntas posiciones desde un ámbito oficial en favor o en contra de partidos políticos en el contexto del actual proceso electoral federal y locales en curso.

Al respecto, el recurrente señaló, en su recurso, que el acuerdo ocasiona una censura previa que es contraria a la libertad de expresión por la imposición de una medida inhibitoria desproporcionada que se justifica en actos futuros e inciertos, sin centrarse en elementos objetivos, sino en especulaciones o prejuicios, pues considera que las conferencias del Ejecutivo denominadas "*Mañaneras*" informan a la ciudadanía y son un mecanismo de rendición de cuentas, por lo que es válido que el presidente haga referencia a los comicios sin transgredir los principios de neutralidad e imparcialidad en la contienda.

En el caso concreto y de manera preliminar, consideramos que, a través de las manifestaciones vertidas por el titular del Ejecutivo en la conferencia del veintitrés de diciembre pasado, sí pudiera actualizarse una conducta ilícita contraria al artículo 134 de la Constitución federal.

Ya que más allá de la clasificación propuesta en la sentencia o si la intención del CGINE era el dictado de una tutela inhibitoria por repetición de acto ilícito, lo relevante era que al tratarse de un marco jurídico distinto al establecido para medidas cautelares en tutela preventiva en sentido amplio, en específico, al precisado en el recurso de revisión SUP-REP-156/2020 y tomando en consideración que para la vinculación realizada en dicho

expediente para inhibir a diferentes servidores públicos la Sala no siguió dicho modelo, lo procedente era analizar los diversos supuestos de las tutelas inhibitorias conforme los elementos del expediente y lo señalado por la autoridad responsable.

En esencia y como lo explica el acuerdo impugnado, las expresiones vertidas por el titular del Ejecutivo Federal generan pronunciamientos dirigidos a exponer ante la opinión pública nacional que:

- Los partidos políticos que eventualmente formarán coaliciones en el actual proceso electoral –partidos distintos a MORENA– representan al antiguo régimen; que se agrupan para defender privilegios; que su unión llevó al neoliberalismo y, con ello, al beneficio de minorías, la corrupción, la inseguridad y la violencia. Que dicha alianza electoral busca defender y conservar todo lo anterior a través de las elecciones.
- Quienes mandan en los partidos políticos, que eventualmente se coaligarán, quieren quitarles el presupuesto a los pobres y lo que les importa es que no tengamos –refiriéndose al partido MORENA– una representación mayoritaria en la Cámara de Diputados.
- Como decisión popular, la gente decidirá si quiere más de lo mismo, retrocesos, o seguir adelante.
- Los partidos de la coalición señalada vienen de un régimen antidemocrático e hicieron fraude y, a dos años del actual Gobierno, –los conservadores– se unen para detener el proceso de transformación.

En nuestro concepto, y desde un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen Derecho, las posturas del servidor público denunciado tienen una clara significación y connotación de apoyo hacia una fuerza política en específico



(MORENA) y en contra de partidos políticos (PRI, PAN y PRD) que pudieran afectar la equidad en la contienda, pues las expresiones en su integridad dan cuenta de ello.

Es decir, aunque los pronunciamientos del denunciado se den en el marco de una conferencia de prensa, como ya se señaló en apartado previo, éstas no pueden quedar amparadas por la libertad de expresión y el derecho a la información, sino que las manifestaciones tienen que ser analizadas en el marco de la investidura y de la prudencia discursiva que esta exige y, en el caso, la figura central de las conferencias conocidas como mañaneras –el titular del Poder Ejecutivo– se coloca incluso en la posición de un contendiente más del proceso electoral.

Esta posición se hace evidente cuando el presidente de la República señala que lo que les importa –a los partidos que conforme a los hechos se coaligarán– es que *no tengamos una representación mayoritaria en la Cámara de Diputados*. Esta expresión la realiza asumiendo su pertenencia o postura en favor del partido MORENA, partido que contiende en los procesos electorales federales y locales en curso y de los cuales emanó el actual Gobierno federal.

Asimismo, el titular del Ejecutivo durante el hecho denunciado realizó pronunciamientos que se presume, ante la audiencia, asume una posición negativa de los partidos políticos que habrán de coaligarse en relación con diversos temas vinculados con políticas públicas y de interés general⁴³,

⁴³ [...] *no aguantan, no soportan el que haya pensión a los adultos mayores, el que haya pensión para niñas, niños con discapacidad, no soportan el que los estudiantes pobres reciban becas; les molesta hasta el que se exprese -aunque no se lleve a la práctica porque significa todo un proceso y hay muchos obstáculos precisamente, porque son muchos los intereses creados-, les molesta que se hable de atención médica y de medicamentos gratuitos; les molesta muchísimo el que se siga fortaleciendo la educación pública y que la educación no sea un privilegio, sino un derecho, porque ellos apostaron durante todo el periodo neoliberal a la privatización de la educación, de la salud. Entonces, eso es lo que está en cuestión.*

además de encuadrarlos bajo una concepción de instituciones corruptas y antidemocráticas⁴⁴.

Del mismo modo, el presidente manifiesta que *va a ser una elección interesantísima, porque la gente va a decidir ¿qué quieren?, ¿más de lo mismo o retrocesos? ¿o quieren que sigamos adelante?*

Esta expresión, a nuestro juicio, resulta ser un referente para determinar que existe un posible posicionamiento político-electoral por parte del titular del Ejecutivo Federal en favor de MORENA como partido del cual emana el actual gobierno y en contra de los demás partidos políticos, pues bajo el contexto del discurso y atendiendo a la apariencia del buen Derecho las manifestaciones pudieran contravenir los estándares del principio de imparcialidad y neutralidad establecidos por el artículo 134 constitucional, lo que por sí mismo genera la procedencia de la medida preventiva adoptada por el CGINE.

En ese sentido, las manifestaciones del presidente, de manera preliminar, constituyen un mensaje político y electoral, al señalar que la alianza PRI, PAN y PRD cuenta con aspectos e ideas negativas que son contrarias al gobierno federal y que su propósito es evitar que el partido que lo postuló (MORENA) tenga mayoría en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, emitiendo además un cuestionamiento sobre la futura decisión que los receptores del discurso deberán responder en el actual proceso electoral.

⁴⁴ [...] *Eso es lo que ellos añoran y es lo que están ahora defendiendo, y van a buscar en las elecciones el regreso de ese régimen antipopular, corrupto, de privilegios. Pero es legítimo, esto pasa en todo el mundo.*

[...]

Ellos vienen de un régimen antidemocrático, o sea, hicieron fraude, hay muchísimas víctimas del fraude electoral que cometieron estos que están ahora unidos, incluidos los intelectuales orgánicos que guardaron silencio, firmaban manifiestos a favor de los fraudes. Entonces, ahora son los que se están agrupando.



Es decir, en principio, las expresiones analizadas no encuadran únicamente como un ejercicio del derecho a la información o rendición de cuentas a favor de la ciudadanía, porque se apartan del carácter institucional, informativo, y educativo de orientación social que debe tener dicha propaganda.

Como servidor público no puede válidamente realizar expresiones externando su opinión a favor o en contra de partidos políticos, lo cual justifica desde nuestra concepción, que en principio las expresiones vertidas no estarían protegidas por el derecho a la libertad de expresión, aun y cuando hayan sido realizadas ante la pregunta expresa de un medio de comunicación o reportero, toda vez que, preliminarmente, constituyen mensajes que contendrían un mensaje claro de posicionamiento político y electoral a favor de un partido político y en contra de otras fuerzas políticas.

En otro orden, es necesario señalar que para el recurrente no existe una conducta sistemática y reiterada del presidente de la República que afecte los principios de imparcialidad y neutralidad en la contienda electoral, por lo que no puede considerarse que sus participaciones en la conferencia matutina son, probablemente, una conducta ilícita.

Señala que el partido denunciante (PRD) no aportó medios de prueba que demostraran la existencia de un riesgo real e inminente. Además, sostiene que los precedentes citados por la responsable no demuestran el riesgo de una reiteración de conductas ni acreditan que el presidente vulneró los principios de imparcialidad y neutralidad en materia electoral.

El agravio del recurrente se centra en desvirtuar que el CGINE haya adoptado la medida cautelar inhibitoria para impedir la repetición de un acto lesivo sobre hechos cometidos por el mismo sujeto denunciado –el titular del Ejecutivo Federal– en el que los derechos y principios

democráticos, según expone la responsable, ya han sido lesionados en eventos similares⁴⁵.

En efecto, la autoridad responsable se apoyó en el análisis de distintos procedimientos especiales sancionadores en los que el presidente de la República ha sido denunciado por realizar manifestaciones en las que, en su momento, se consideró que podrían constituir conductas de índole electoral violatorias a lo previsto en el artículo 134 constitucional⁴⁶.

Consideramos que no le asiste la razón al impugnante, pues, como se señaló en el apartado previo, la imposición de una medida inhibitoria no requiere del establecimiento de distinciones que son normativa y prácticamente irrelevantes, sino de verificar la probabilidad de la comisión de una conducta ilícita, a partir de una situación fáctica objetiva **evaluando, caso por caso, la probabilidad de la existencia de una conducta sancionable.**

De ahí que, aun y cuando la autoridad responsable hubiera apoyado su determinación en procedimientos previos, esta circunstancia no es, por sí misma, suficiente para revocar el acuerdo impugnado.

Lo anterior es así, ya que, como lo señaló la responsable en el acuerdo, lo relevante para este asunto es que el servidor público denunciado, en repetidas ocasiones, ha hecho declaraciones respecto a las alianzas formadas por los partidos políticos en el proceso electoral federal y concurrentes en curso, así como sobre la obtención de la mayoría de curules en la Cámara de Diputados, lo que por sí mismo, pudiera advertir la inminencia de otro pronunciamiento al respecto que, en esencia, es lo que se pretende inhibir.

⁴⁵ Página 10 del Acuerdo INE/CG26/2021.

⁴⁶ Los procedimientos especiales sancionadores son los siguientes: a) UT/SCG/PE/PAN/CG/36/2020 y acumulados; b) UT/SCG/PE/PRD/CG/94/PEF/1/2020 y UT/SCG/PE/PAN/CG/98/PEF/5/2020; c) UT/SCG/PE/VBJP/CG/99/PEF/6/2020, y d) Incumplimiento al Acuerdo ACQyD INE-29/2020.



3. Conclusión

Consecuentemente, consideramos que debió confirmarse la emisión de la medida cautelar por las razones expuestas, puesto que, tal y como lo afirmó la responsable, no tutelar como órgano constitucional electoral esta clase de manifestaciones implica dejar abierta la posibilidad de que se repitan sistemáticamente hechos como los que motivaron el presente medio de impugnación, con una alta probabilidad de poner en riesgo incluso la validez de los procesos electorales que se encuentran en curso.

Lo anterior, con independencia de que diversas opiniones y expresiones del presidente de la República que ya han sido analizadas por las autoridades jurisdiccionales electorales no se hayan considerado como una falta a la citada prohibición constitucional, puesto que ello no implica que, al existir el riesgo de que este tipo de manifestaciones se sigan perpetuando, alguna de ellas sí pueda provocar una infracción a los principios rectores de todo proceso electoral, de entre los que destacan, como ya se evidenció, los de equidad, neutralidad e imparcialidad de la contienda.

Asimismo, consideramos que, en su caso, y de prosperar la revocación del acuerdo, se debió ordenar al CGINE que emitiera una nueva determinación ajustándose a las medidas preventivas que la normatividad y la jurisprudencia preven, pues la postura de la mayoría se centra, en esencia, en conceptualizar una indebida selección de la figura tutelar, cuando dicho error pudo subsanarse en pro de privilegiar la equidad de la contienda electoral, así como los principios de imparcialidad y neutralidad previstos en el artículo 134 de la Constitución general ante la posible actualización de un acto ilícito derivado de las expresiones vertidas por el Ejecutivo Federal en la conferencia matutina del veintitrés de diciembre pasado.

Por tales motivos, formulamos el presente **voto particular**.