



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-57/2022

RECORRENTE: PRESIDENCIA DE LA
REPÚBLICA

AUTORIDAD RESPONSABLE: UNIDAD
TÉCNICA DE LO CONTENCIOSO
ELECTORAL DE LA SECRETARÍA
EJECUTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA
ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIADO: RAMÓN
CUAUHTÉMOC VEGA MORALES, LUIS
OSBALDO JAIME GARCÍA,
FRANCISCO ALEJANDRO CROKER
PÉREZ Y JUAN MANUEL ARREOLA
ZAVALA

Ciudad de México, a veintitrés de marzo de dos mil veintidós.

VISTOS, para resolver los autos del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-57/2022, interpuesto por el Presidente de la República, por conducto de su representante, María Estela Ríos González, en su carácter de Consejera Jurídica de la Presidencia de la República, en contra del Acuerdo dictado por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral¹, el

¹ En adelante UTCE del INE o Unidad Técnica

veinticuatro de febrero de dos mil veintidós, en el expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/38/2022 y acumulados.

RESULTANDOS

PRIMERO. Antecedentes. De la narración de hechos de la demanda y del acuerdo impugnado, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

1. Denuncias. El dieciséis de febrero de dos mil veintidós, el Partido Acción Nacional, denunció al Presidente de la República y a Claudia Sheinbaum Pardo, porque durante una gira en el Estado de Sonora y en el perfil de Twitter de la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, se aprecia la difusión de propaganda atinente a diversas acciones realizadas por el Presidente de la República y relatan logros de gobierno del Titular del Poder Ejecutivo Federal, por lo cual el partido actor considera que debía abstenerse de seguir difundiendo propaganda gubernamental dentro de periodo prohibido.

En las denuncias mencionadas se solicitó el dictado de medidas cautelares.

2. Instrucción. La UTCE del INE realizó diversas diligencias preliminares, admitió a trámite las denuncias y reservó el



emplazamiento de las partes hasta en tanto se culminará la etapa de investigación. Además, acordó formular la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares.

3. Acuerdo ACQyD-INE-18/2022. El dieciocho de febrero de dos mil veintidós, la Comisión de Quejas declaró procedentes las medidas cautelares, bajo la figura de tutela preventiva, para prevenir la comisión de conductas como la denunciada. En consecuencia, ordenó al Presidente de la República se abstuviera de realizar o emitir manifestaciones comentarios opiniones o señalamientos relacionados logros y actividades de gobierno que puedan considerarse propaganda gubernamental salvo que se trate de campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil, en el periodo comprendido entre el cuatro de febrero y el diez de abril del año en curso.

Dicho acuerdo fue confirmado por esta Sala Superior en el expediente SUP-REP-37/2022.

4. Denuncia interpuesta con posterioridad al acuerdo ACyD-INE-18/2022. El Partido de la Revolución Democrática presentó denuncia, por la cual hace del conocimiento que a través de las conferencias de prensa conocidas comúnmente como “mañaneras”, realizadas los días dieciocho y veintiuno de febrero de este año, el Presidente

SUP-REP-57/2022

de la República ha seguido realizado la difusión de propaganda gubernamental, concerniente a diversos logros de su gobierno, así como la operación de programas sociales y obras públicas.

Por acuerdo de veintitrés de febrero del presente año, la UTC del INE, entre otras cuestiones, instruyó el registro del expediente bajo la clave UT/SCG/PE/PRD/CG/54/2022; admitió a dar trámite a la demanda, acumuló el asunto al diverso UT/SCG/PE/PAN/CG/38/2022 y desechó la solicitud de medidas cautelares, toda vez que ya había un pronunciamiento.

5. Segunda denuncia presentada por el Partido Acción Nacional. El veintitrés de febrero del año en curso, el representante propietario del Partido Acción Nacional, ante el Consejo General del INE, hizo del conocimiento, hechos que, a su parecer configuran infracciones a las normas aplicables a la difusión de propaganda gubernamental, en el contexto del proceso de revocación de mandato que se encuentra en curso, derivado de que el Presidente de la República, a través de la conferencia mañanera realizada el veintiuno de febrero de dos mil veintidós, ha seguido realizando difusión de diversos logros de su gobierno, así como la operación de programas sociales y obras públicas.



6. Acuerdo de la Unidad Técnica (acto impugnado). Con motivo de las denuncias, el veinticuatro de febrero de dos mil veintidós, la UTCE del INE emitió un acuerdo en el que consideró necesario reiterar lo ordenado en el Acuerdo ACQyD-INE-18/2022 al Presidente de la República para que apegara su actuar al principio de neutralidad, apercibido de que, en caso de incumplimiento, se le impondría una medida de apremio.

7.- Medio de impugnación. Inconforme con dicha decisión, el dos de marzo de la presente anualidad, el Presidente de la República, por conducto de María Estela Ríos Gonzáles, en su carácter de Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal, interpuso el presente recurso.

SEGUNDO. Trámite y sustanciación. En su oportunidad, la Magistrada Instructora acordó radicar, admitir a trámite el medio de impugnación y, al no haber diligencias pendientes por desahogar, declaró cerrada la instrucción y ordenó la elaboración del proyecto de sentencia correspondiente.

RAZONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador radicado en el expediente señalado en el rubro, de conformidad con lo

SUP-REP-57/2022

previsto en los artículos 17; 41, párrafo tercero, base VI y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 164, 166, fracción X, y 169, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley de General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que este órgano jurisdiccional es la única autoridad con facultades para conocer de este medio de impugnación, ya que se cuestiona un acuerdo emitido por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, dentro del procedimiento especial sancionador identificado con las claves UT/SCG/PE/PAN/CG/38/2022 y sus acumulados UT/SCG/PE/PRD/CG/54/2022 y UT/SCG/PE/PAN/CG/63/2022.

SEGUNDO. Justificación para resolver en sesión no presencial. Esta Sala Superior emitió el Acuerdo 8/2020 en el cual, si bien estableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine una cuestión distinta.

En ese sentido, se justifica la resolución del presente recurso de revisión de manera no presencial.



TERCERO. Requisitos de procedencia. El recurso de revisión que se examina cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 45 párrafo 1, inciso a), de la LGSMIME, de conformidad con lo siguiente:

a. Forma. El medio de impugnación se presentó por escrito, donde se hace constar el nombre y la firma autógrafa de quien lo promueve, se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos y los agravios, así como los preceptos supuestamente vulnerados.

b. Oportunidad. Se considera que fue interpuesto de manera oportuna, dado que la determinación se notificó a la parte recurrente el veinticinco de febrero de dos mil veintidós, y la demanda se presentó el primero de marzo siguiente, por lo que es inconcuso que se promovió dentro del término de cuatro días previsto en la normativa legal en la materia.

Cabe mencionar que ante la ausencia de una norma específica que prevea el plazo para impugnar actos o resoluciones vinculados con el otorgamiento de medidas cautelares, que no constituyen propiamente la resolución que las otorga o las niega debe observarse la regla general prevista en el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo que el

SUP-REP-57/2022

plazo para controvertir tal clase de actos o resoluciones debe ser de cuatro días.

Es aplicable al respecto, la *ratio essendi* de la jurisprudencia de esta Sala Superior, que dice:

RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA IMPUGNAR LOS ACUERDOS DE DESECHAMIENTO O INCOMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA DENUNCIA, ES DE CUATRO DÍAS.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 109, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, procede el recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador, entre otras, contra las medidas cautelares y el acuerdo de desechamiento de una denuncia que dicte el Instituto Nacional Electoral; asimismo, en el párrafo 3 del precepto citado, se establece, como regla específica, que el plazo para impugnar las medidas cautelares es de cuarenta y ocho horas. Sin embargo, toda vez que en dicho precepto no se prevé un plazo para impugnar los acuerdos de desechamiento o incompetencia de una denuncia, y en el artículo 110, párrafo 1 de la ley referida se establece que para la tramitación, sustanciación y resolución del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador serán aplicables, en lo conducente, las reglas del procedimiento establecidas para el recurso de apelación, es inconcuso que el plazo para impugnar tales actos es de cuatro días, atendiendo a lo dispuesto en la regla general prevista en el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ante la ausencia de una previsión especial al respecto.

Similar criterio fue sustentado en las sentencias dictadas en los recursos SUP-REP-181/2016, así como en el SUP-REP-121/2018 y su acumulado, SUP-REP-142/2018, SUP-REP-166-2020, entre otros.



De ahí que se desestime la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad responsable en el informe circunstanciado.

c. Interés jurídico. La parte recurrente tiene interés jurídico para impugnar la determinación, toda vez que impugna el acuerdo por la que la Unidad Técnica responsable reitera el cumplimiento a lo ordenado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral en el Acuerdo ACQyD-INE18/2022, respecto al dictado de la medida cautelar como tutela preventiva, apercibido que, en caso de incumplimiento, se le impondría una medida de apremio.

Por tanto, desde su óptica, dicha determinación le afecta su esfera de derechos.

d. Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, toda vez que, en contra de la medida de referencia, no existe medio de impugnación ordinario que debe agotarse antes de acudir a la presente instancia constitucional.

CUARTO. Pruebas supervenientes. En forma previa al estudio del fondo del asunto, es necesario pronunciarse respecto de las pruebas que con el carácter de supervenientes ofrece la parte recurrente en el presente recurso.

SUP-REP-57/2022

El dieciocho de marzo del año en curso, la recurrente presentó ante Oficialía de Partes de esta Sala Superior escrito mediante el cual ofrece y aporta como prueba superveniente la documental pública consistente en el Decreto por el que se Interpreta el Alcance del Concepto de Propaganda Gubernamental contenido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 2022, así como la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, Año XXV, Número 5974-A, del 3 de marzo de 2022, relativa a la Controversia Constitucional presentada por la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, en contra del Instituto Nacional Electoral, con motivo de la aprobación del Acuerdo ACQyD-INE-18/2022 de la Comisión de Quejas y Denuncias de dicho Instituto y, por último, el Acuerdo publicado en los estrados del Alto Tribunal Constitucional el 9 de marzo de 2022, dictado por el ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la radicación de la Controversia Constitucional 47/2022.

En concepto de este órgano jurisdiccional, **no resultan procedentes** admitirlas ya que se tratan de pruebas inconducentes y no son idóneas para lo que solicita la recurrente en el escrito respectivo, toda vez que, en el presente caso, lo que se analizó fue la verificación del



cumplimiento de las medidas cautelares decretadas en un acuerdo previo y no el estudio de la infracción como tal que ya había sido establecida.

Por tanto, lo que pretende la accionante es que este órgano jurisdiccional efectúe, so pretexto de la emisión de un Decreto, una interpretación sobre actos y hechos que fueron analizados en un diverso acuerdo previo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE y por las que se determinó conceder las medidas cautelares al actualizarse la infracción correspondiente (ACQyD-INE-18/2022), el cual fue impugnado ante esta Sala Superior, y confirmado mediante sentencia emitida en el recurso SUP-REP-37/2022.

Además, cabe precisar la materia de impugnación en el presente recurso de revisión se constriñe a determinar el apego al principio de reserva legal de la facultades y competencia de la UTCE para la imposición de medidas de apremio ante el incumplimiento de medidas cautelares, así como, la posible vulneración a los derechos de audiencia y presunción de inocencia dentro de ese proceso de verificación cautelar.

En ese sentido, la controversia en este caso se aparta del concepto de interpretación realizado en el Decreto que remite la consejería jurídica.

SUP-REP-57/2022

Por otra parte, es criterio de la Sala Superior² respecto a que este órgano jurisdiccional puede resolver las impugnaciones que se le formulan y que están comprendidas en el ámbito material de su competencia, con independencia de la presentación de una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de los mismos actos de autoridad.

En ese sentido, se ha sostenido que se respeta la esfera de competencia y las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque se está ante medios de impugnación con un objeto diverso. Las controversias constitucionales tienen como finalidad la resolución de conflictos entre diferentes poderes y órganos del Estado, mientras que las impugnaciones en materia electoral buscan la garantía de la regularidad de las actuaciones de las autoridades electorales y del debido ejercicio de los derechos político-electorales.

En esa lógica, resulta viable que ambas autoridades jurisdiccionales, con pleno respeto la una de la otra, resuelvan los asuntos que se les presentan, atendiendo a sus respectivos ámbitos de competencia y a las finalidades de

² Ver sentencias de los recursos SUP-REP-54/2022 y acumulados y SUP-REP-71/2022, entre otros.



los medios de impugnaciones, conforme a lo dispuesto en la Constitución general.

Lo anterior, es congruente con lo previsto en el segundo párrafo de la Base VI del artículo 41 constitucional en el que se establece como principio rector de la materia, que la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no produce efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

Esto es, la presentación de una controversia constitucional no puede servir de sustento a la autoridad ejecutora para incumplir con lo mandado por la Constitución General de la República respecto al estudio y resolución de los medios de impugnación sometidos a su jurisdicción.

De ahí que resulten inconducentes las documentales públicas relativas a la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, Año XXV, Número 5974-A, del 3 de marzo de 2022, relativa a la Controversia Constitucional presentada por la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, en contra del Instituto Nacional Electoral, con motivo de la aprobación del Acuerdo ACQyD-INE-18/2022, así como el Acuerdo publicado el 9 de marzo de 2022, dictado por el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la radicación de la Controversia Constitucional 47/2022.

QUINTO. Estudio de fondo.

a. Caso concreto.

La parte recurrente controvierte el acuerdo de veinticuatro de febrero del año en curso, por el que, entre otras cuestiones, reiteró al Presidente de la República, que, acorde con lo mandatado por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE debía abstenerse bajo cualquier modalidad o formato de comunicación oficial, de realizar o emitir manifestaciones, comentarios, opiniones o señalamientos relacionados logros y actividades de gobierno del propio Titular del Poder Ejecutivo, así como de otras áreas y dependencias a su cargo, que puedan considerarse propaganda gubernamental conforme a los criterios citados en el acuerdo ACQyD-INE-18/2022, y se apercibía al Titular del Poder Ejecutivo, respecto a que, de no dar cumplimiento en sus términos al referido acuerdo, se le impondría como medida de apremio una amonestación pública.

b. Síntesis de agravios.

AGRAVIO PRIMERO. Incompetencia de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral para emitir resoluciones en materia



de medidas cautelares, toda vez que sólo constituye una autoridad administrativa encargada de instruir el procedimiento especial sancionador previsto en la legislación aplicable.

La parte actora alude que el acto que se recurre viola los principios de legalidad, seguridad jurídica y reserva de ley, así como lo dispuesto en los artículos 1, 14 y 16 de la Constitución federal, toda vez que, el acuerdo emitido el veinticuatro de febrero de dos mil veintidós, por la autoridad responsable en el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PAN/CG/38/2022 y acumulados, a su juicio fue dictado por una autoridad que carece de atribuciones legales para conocer y resolver sobre cuestiones relativas al cumplimiento de una medida cautelar emitida por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE.

Señala que los únicos órganos competentes del INE para resolver los procedimientos sancionadores son, el Consejo General y, tratándose de medidas cautelares, la Comisión de Quejas y Denuncias; mientras que la UTCE sólo le compete tramitar dichos procedimientos, sin que cuente con facultades para resolver, como lo señala el artículo 459, numeral 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales³.

³ En adelante LEGIPE

SUP-REP-57/2022

Destaca que el acuerdo impugnado viola las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, ya que, todo acto de autoridad, ya sea de molestia o de privación de derechos, debe emitirse por quien tenga facultad expresa para ello, siendo en el presente caso que, a su juicio, la UTCE se extralimita en el ejercicio de sus atribuciones legales al ejercer facultades que no le fueron conferidas en la LEGIPE.

AGRAVIO SEGUNDO. El artículo 41 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es inconstitucional al violar los principios de reserva de ley y de seguridad jurídica, previstos en los artículos 14, 35, fracción IX, numeral 8º, y 134, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La parte actora solicita que sea analizado si el artículo 41 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, es acorde a los principios establecidos en los artículos 14, 35, fracción IX, numeral 8º, y 134, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto al principio de reserva de ley.

En relación con lo anterior, considera que contrario a la naturaleza de las facultades de trámite que la LEGIPE otorga



a la UTCE, a través de una norma reglamentaria y violando el principio de reserva de ley, se pretende dotar a dicha autoridad instructora de atribuciones que el legislador no le confirió para conocer y aplicar medidas de apremio que la citada ley de la materia tampoco prevé, evidenciando la ilegalidad el acuerdo impugnado.

Señala que la Sala Superior tiene facultada para estudiar la no aplicación, en el caso concreto, de una norma reglamentaria, cuando ésta no sea conforme a los preceptos y principios constitucionales, a su juicio, como lo es el artículo 41, numeral 1, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, ya que, dicho precepto inobserva el principio de reserva de ley.

AGRAVIO TERCERO. El artículo 35 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE es inconstitucional al violar los principios de legalidad, *nulla poena sine lege* y reserva de ley al tratarse de medidas coercitivas no provistas por el legislador.

La parte actora alude que la LEGIPE no prevé un procedimiento que regule el cumplimiento de las medidas cautelares y, menos aún, impone medidas de apremio, tal y como de forma indebida se desarrolla en los artículos 35 y 41 del Reglamento de Quejas y denuncias del INE, siendo inconstitucional lo establecido en dichos preceptos.

SUP-REP-57/2022

Señala que la autoridad administrativa pretende otorgarse a sí misma herramientas coercitivas o sancionadores para hacer cumplir sus determinaciones; lo cual rompe con el principio de reserva de ley que establecen los artículos 14 y 17 de la Constitución Federal, toda vez que, la imposición de medidas de apremio es una atribución reservada al Congreso de la Unión que la autoridad administrativa no puede usurpar al no estar previstas en la legislación de la materia.

El actor alude que las medidas de apremio y su aplicación deben respetar el principio de legalidad, lo que se garantiza formalmente a través de la reserva de ley y materialmente a través del principio de tipicidad, que expresa la necesidad de que la predeterminación normativa de las conductas sean descritas y señaladas por el Congreso de la Unión; lo cual a su juicio, no se cumple en el caso concreto, ya que los artículos 35 y 41 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE desarrollan figuras jurídicas y procedimientos que no fueron previstos por el legislador.

Considera que resulta contrario a los principios constitucionales que las medidas de apremio no tengan sustento legal y solo se fundamenten en un reglamento expedido por la propia autoridad administrativa; la cual además pretende aplicar de forma supletoria disposiciones



legales que no deben considerarse, pues la Ley Federal de Revocación de Mandato no establece medidas de apremio y la LEGIPE tampoco.

De ahí que, desde su óptica, se debe desaplicar, en el caso concreto, los artículos 35 y 41 del Reglamento de Quejas y Denuncias de INE al violar los principios de reserva de ley.

AGRAVIO CUARTO. Vulneración al principio de legalidad por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral al instruir un procedimiento incidental de incumplimiento de medida cautelar no previsto en la normativa electoral.

La parte actora expone la violación al principio de legalidad por la pretensión de la responsable de instruir y resolver un incidente de incumplimiento no previsto en la legislación electoral.

Sostiene que la responsable está facultada para auxiliar a la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, con la instrucción y trámite de los procedimientos sancionadores, pero no para conocer y resolver lo que denomina "incidente de incumplimiento".

Establece que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no prevé instancia incidental en el trámite de los procedimientos especial sancionadores.

AGRAVIO QUINTO. Vulneración a la garantía de audiencia.

Señala la transgresión del artículo 14 constitucional, porque no se permitió conocer de forma previa la denuncia de incumplimiento, presentar alegatos ni ofrecer elementos probatorios.

Menciona que la responsable omitió dar vista al Presidente de la República con la denuncia sobre el supuesto incumplimiento a las medidas cautelares, ni tampoco se permitió ofrecer pruebas para demostrar el acatamiento a dichas medidas, ni presentar alegatos, dado que tuvo conocimiento del acuerdo controvertido hasta su notificación.

Sostiene que, con la finalidad de respetar el derecho de garantía de audiencia, la autoridad administrativa tiene la obligación de hacer del conocimiento de las partes sujeta al procedimiento especial sancionador las conductas que se podrían constituir el incumplimiento de una medida cautelar ordenada previamente.

Menciona que cualquier acto en que se establecen restricciones de un derecho, la autoridad responsable debe garantizar el derecho a la garantía de audiencia.



Establece que la autoridad responsable indebidamente fundamentó su actuar en la LEGIPE, norma que no le otorga facultades para conocer, tramitar y resolver un incidente de incumplimiento de medidas cautelares, por lo que se dejó en completo estado de indefensión a la parte actora al desconocer las denuncias sobre las conferencias de prensa de veintiuno de febrero pasado.

AGRAVIO SEXTO. Vulneración al principio de inocencia.

Señalan que se violenta el principio de presunción de inocencia porque se ordena al Presidente de la República abstenerse de realizar determinadas conductas, cuando las manifestaciones que realizó en conferencia de veintiuno de febrero son genéricas y de carácter neutral, las cuales no han sido calificadas de ilegales por un órgano jurisdiccional competente.

Mencionan que la Unidad Técnica al asumir funciones de órgano censor el Presidente de la República se actualiza la transgresión al principio de presunción de inocencia.

c. Contestación a los agravios

A juicio de esta Sala Superior, los agravios se estiman **inoperantes** en razón de que, en el caso, opera la eficacia

SUP-REP-57/2022

refleja de la cosa juzgada.

Lo anterior, porque al resolver el expediente SUP-REP-71/2022, este Tribunal Electoral se pronunció respecto de los planteamientos que ahora formula la parte recurrente.

En efecto, la cosa juzgada encuentra su fundamento y razón en la necesidad de preservar y mantener la paz y la tranquilidad en la sociedad, con medidas que conserven la estabilidad y la seguridad de los gobernados en el goce de sus libertades y derechos, y tiene por objeto primordial proporcionar certeza respecto a las relaciones en que se han suscitado litigios, mediante la inmutabilidad de lo resuelto en una sentencia ejecutoriada.

Los elementos uniformemente admitidos por la doctrina y la jurisprudencia, para la determinación sobre la eficacia de la cosa juzgada, son los sujetos que intervienen en el proceso, la cosa u objeto sobre el que recaen las pretensiones de las partes de la controversia y la causa invocada para sustentar dichas pretensiones.

Empero, la cosa juzgada puede surtir efectos en otros procesos, de dos maneras distintas:

a) La primera, que es la más conocida, se denomina eficacia



directa, y opera cuando los citados elementos: sujetos, objeto y causa, resultan idénticos en las dos controversias de que se trate.

b) La segunda es la eficacia refleja, con la cual se robustece la seguridad jurídica al proporcionar mayor fuerza y credibilidad a las resoluciones judiciales, evitando que criterios diferentes o hasta contradictorios sobre un mismo hecho o cuestión, puedan servir de sustento para emitir sentencias distintas en asuntos estrechamente unidos en lo sustancial o dependientes de la misma causa.

Esto es, la tendencia es hacia la inexistencia de fallos contradictorios en temas que, sin constituir el objeto de la contienda, son determinantes para resolver litigios.

En esta modalidad no es indispensable la concurrencia de las tres clásicas identidades, sino sólo se requiere que:

- Las partes del segundo proceso hayan quedado vinculadas con la sentencia ejecutoriada del primero;
- En ésta se haya hecho un pronunciamiento o tomado una decisión precisa, clara e indubitable, sobre algún hecho o una situación determinada, que constituya un elemento o presupuesto lógico, necesario para sustentar jurídicamente la decisión de fondo del objeto

del conflicto.

De manera tal, que sólo en el caso de que se asumiera criterio distinto respecto a ese hecho o presupuesto lógico relevante, pudiera variar el sentido en que se decidió la contienda habida entre las partes; y

En un segundo proceso que se encuentre en estrecha relación o sea interdependiente con el primero, se requiera nuevo pronunciamiento sobre aquel hecho o presupuesto lógico, como elemento igualmente determinante para el sentido de la resolución del litigio.

Esto ocurre especialmente con relación a la causa de pedir, es decir, a los hechos o actos invocados por las partes como constitutivos de sus acciones o excepciones.

Lo anterior, con sustento en la jurisprudencia 12/2003 de este Tribunal, de rubro: "COSA JUZGADA. ELEMENTOS PARA SU EFICACIA REFLEJA"⁴.

En el caso, se actualiza la institución de la **eficacia refleja de la cosa juzgada** y, en consecuencia, existe un **impedimento**

⁴ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 7, Año 2004, páginas 9 a 11.



para que este órgano jurisdiccional analice de nueva cuenta la pretensión de los recurrentes.

Lo anterior, porque esta Sala Superior al resolver el recurso de revisión SUP-REP-71/2022, interpuesto por el hoy recurrente, **se pronunció sobre las temáticas planteadas en el presente medio de impugnación**, respecto de un acuerdo por el que la autoridad responsable determinó el incumplimiento de las medidas cautelares dictadas por la Comisión de Quejas en el acuerdo ACQyD-INE-18/2022 en atención a las manifestaciones que el presidente de la República hizo en la conferencia matutina del veintiuno de febrero.

En el citado precedente, se expuso que el asunto tenía su origen en los acuerdos ACQyD-INE-13/2022 y ACQyD-INE-18/2022, emitidos por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE mediante los cuales, decretó la procedencia de adopción de medidas cautelares.

Se dijo que en el primer acuerdo la procedencia de la medida cautelar en su vertiente de tutela preventiva, obedeció a que, desde una perspectiva preliminar, los hechos denunciados atribuidos al presidente de la República (conferencia matutina de dos de febrero de dos mil veintidós) podían configurar la promoción indebida del proceso de revocación de mandato, aunado a que existía

SUP-REP-57/2022

el peligro de que esa conducta probablemente ilícita continuara o se repitiera.

En cuanto al segundo acuerdo la procedencia de las medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, obedeció a que, bajo la apariencia del buen derecho, las expresiones realizadas por el presidente de la República durante la realización de dos eventos, acontecidos los días doce y trece de febrero, en el estado de Sonora, podrían ser consideradas propaganda gubernamental, lo cual se encontraba constitucional y legalmente prohibido, en el plazo que media entre la emisión de la convocatoria y el día de la jornada comicial del proceso de revocación de mandato.

Asimismo, se expuso que, posteriormente el Partido Acción Nacional denunció al presidente de la República; así como al personal encargado de difundir las conferencias de prensa, por incumplir las anteriores medidas cautelares, debido a que, a su juicio, el presidente de la República seguía difundiendo propaganda gubernamental; así porque continuaba promocionando el proceso de revocación de mandato, a través de las conferencias de prensa matutinas realizadas los días veintiuno y veintiocho de febrero.



Al respecto, a través del acuerdo impugnado la UTCE tuvo por incumplidas las citadas medidas cautelares, por lo que ordenó de nueva cuenta al presidente de la República abstenerse bajo cualquier modalidad o formato de comunicación social, de realizar o emitir opiniones, comentarios, opiniones o señalamientos relacionados con el proceso de revocación de mandato que se encuentra en curso, así como cualquiera que pueda configurar propaganda gubernamental.

Asimismo, se apercibió nuevamente al presidente de la República, respecto a que, de no dar cumplimiento a los acuerdos de adopción de medidas cautelares, se le impondría como medida de apremio una amonestación. Lo anterior, con independencia de que, en su momento, se le emplazó por la conducta analizada.⁵

Al respecto, es un hecho notorio para este órgano jurisdiccional que la demanda que integró el SUP-REP-71/2022 (presidente de la República) el recurrente planteó agravios similares dirigidos a cuestionar la legalidad de la conclusión sobre el incumplimiento de las medidas cautelares sobre la base de que, en lo que al caso interesa:

⁵ En términos del artículo 41, numeral 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE (en adelante, Reglamento de Quejas o Reglamento); así como conforme a la Tesis LX/2015, de rubro: MEDIDAS CAUTELARES DICTADAS EN PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR LOCAL. SU INCUMPLIMIENTO DEBE CONOCERSE EN EL MISMO PROCEDIMIENTO O EN OTRO DE LA MISMA NATURALEZA (LEGISLACIÓN DE NUEVO LEÓN).

SUP-REP-57/2022

- Los artículos 35 y 41 del Reglamento son contrarios al principio de reserva de ley y, por tanto, son inconstitucionales. La LFRM y la LEGIPE no prevén las medidas de apremio ni una instancia incidental para verificar el cumplimiento de las medidas cautelares dictadas por la Comisión en un procedimiento sancionador. Se trata de figuras coercitivas que deben ser establecidas por una autoridad formal y materialmente legislativa.
- Se pretende que la UTCE suplante a la Comisión de Quejas en relación con la verificación del cumplimiento de las medidas cautelares que dictó. La actuación de la UTCE en el procedimiento especial sancionador es de una autoridad instructora o para dar trámite al procedimiento especial sancionador, de modo que no se le otorgaron facultades de autoridad resolutoria.
- Le corresponde a la autoridad legislativa establecer las conductas prohibidas; es decir, las infracciones y sus sanciones. La garantía de legalidad en materia de sanciones administrativas se respeta cuando la autoridad legislativa emite normas a través de las cuales se faculta a las autoridades administrativas a aplicar una determinada sanción y se encauza su



ámbito de actuación, de manera que el infractor conozca la consecuencia de su conducta.

- Para cumplir con el derecho a la seguridad jurídica es indispensable que el medio de apremio se establezca en una ley, siendo que en este caso solo se fundamentan en un reglamento expedido por la propia autoridad administrativa.
- Los artículos 35 y 41 del Reglamento son inconstitucionales y, por ende, deben inaplicarse al caso concreto al violar el principio de reserva de ley y seguridad jurídica.
- Es incorrecto que se aplique de forma supletoria la LEGIPE a la LFRM, toda vez que, ello viola lo establecido por la SCJN al resolver la acción de inconstitucionalidad 151/2021.
- Tomando en cuenta que la SCJN, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 151/2021, determinó que la LFRM era inconstitucional por no prever un régimen sancionatorio específico y solo referirse a la LEGIPE de forma supletoria; entonces la UTCE pretende fundamentar su decisión en una norma supletoria que no le otorga la facultad de calificar una conducta como contraria a Derecho ni aplicar un apercibimiento, la autoridad responsable pretende

SUP-REP-57/2022

fundamentar su decisión en una norma supletoria que no le otorga la facultad de calificar una conducta como contraria a Derecho ni aplicar un apercibimiento.

- Se viola su garantía de audiencia porque previamente a la emisión del acto impugnado no se le permitió conocer la denuncia de incumplimiento de medidas cautelares, ofrecer pruebas y rendir alegatos, por lo que, era necesario que se diera vista al presidente de la República con el escrito de denuncia de incumplimiento de medidas cautelares.
- Se transgrede el principio de presunción de inocencia porque la determinación de la UTCE de ordenar al presidente de la República de abstenerse de seguir difundiendo propaganda gubernamental y difundir la realización del proceso de revocación de mandato no se vincula con pruebas que acrediten una infracción en materia de revocación de mandato, las cuales no han sido calificadas de ilegales por el órgano jurisdiccional competente.

Dichos agravios fueron estudiados en temáticas y, en lo que interesa, se realizaron los siguientes pronunciamientos.



Incompetencia de la UTCE para emitir el acto impugnado y supuesta inconstitucionalidad de los artículos 41 y 35 del Reglamento de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE

La Sala Superior consideró infundados los agravios de la parte recurrente relacionados esencialmente con la incompetencia de la UTCE para emitir el acto impugnado, ya que, los artículos 35 y 41 del Reglamento se adoptaron como un ejercicio válido de la facultad reglamentaria del Consejo General del INE, pues implican un desarrollo de las bases legales del procedimiento sancionador en materia electoral.

Se advirtió que el Reglamento de Quejas se emitió en ejercicio de la facultad reglamentaria que tiene el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aunado a que la legislación reconoce expresamente la atribución respecto a la regulación de las quejas y procedimientos sancionadores en materia electoral, así como la propia LEGIPE establece expresamente que el Consejo General del INE puede desplegar su facultad reglamentaria en materia de quejas y procedimientos sancionadores, lo cual comprende los aspectos relativos a su tramitación.

Señaló que la Sala Superior ha considerado que los medios de apremio no constituyen sanciones para las partes, sino medidas procesales dirigidas a lograr, de manera coercitiva,

SUP-REP-57/2022

el cumplimiento de lo ordenado, tanto en cualquiera de las resoluciones emitidas durante la instrucción como en la resolución final que se dicte en el procedimiento. Además, no hay un imperativo constitucional de que las medidas de apremio en el marco de los procedimientos sancionadores y la facultad de imponerlas estén previstas en la legislación respectiva.

Además, se estimó que la verificación del debido cumplimiento de las medidas cautelares puede considerarse como parte del trámite de los procedimientos sancionadores. Esto es así, considerando la finalidad misma de las medidas cautelares, pues suelen adoptarse de manera inmediata a la admisión de la queja o en cualquier otro momento, para evitar que se produzcan daños irreparables a los principios rectores o bienes jurídicos tutelados en la materia electoral, y se mantienen durante la sustanciación de las distintas etapas del procedimiento sancionador y hasta en tanto se dicte una resolución que le ponga fin.

Se precisó que la valoración con respecto al debido cumplimiento de las medidas cautelares no implica que la UTCE asuma un rol de autoridad resolutora, porque únicamente verifica si los sujetos vinculados cumplieron con



las conductas previamente ordenadas por la Comisión y adopta las medidas orientadas a su efectividad.

Por otra parte, se consideró que los medios de apremio dispuestos en el artículo 35 del Reglamento son prácticamente una reproducción de los contemplados en la Ley de Medios, la cual sí es aplicable supletoriamente porque en la LEGIPE no se detallan las medidas que pueden imponer las autoridades sustanciadoras para hacer cumplir sus determinaciones, como lo son las relativas a la adopción de medidas cautelares.

La Sala Superior consideró que el procedimiento especial sancionador es la vía idónea para conocer y resolver oportunamente de las quejas que puedan incidir en el desarrollo del procedimiento de revocación de mandato. Asimismo, precisó que esa conclusión no variaba por la declaración de inconstitucionalidad del artículo 61 de la LFRM realizada por la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 151/2021, debido a que la invalidez fue diferida hasta el quince de diciembre de dos mil veintidós.

De ahí que se estimó que los artículos 35 y 41 del Reglamento eran acordes al principio constitucional de legalidad y, por tanto, resultaba válido que la UTCE haya fundamentado el acuerdo controvertido en esa normativa.

Vulneración a las formalidades esenciales del procedimiento y al principio de presunción de inocencia, así como indebida fundamentación y motivación

Violación a su garantía de audiencia

La Sala Superior estimó infundado el agravio relacionado con la violación a la garantía de audiencia, al considerar que la parte recurrente cuando indica que, previo a la emisión del acuerdo impugnado, era necesario que se le diera vista con el escrito del PAN, mediante el cual, denunció el incumplimiento de las medidas cautelares a fin de respetar su garantía de audiencia, ya que, la adopción de las medidas cautelares son sumarias y accesorias a la resolución de fondo de la controversia, por lo que, no rige la garantía de previa audiencia.

En tal sentido se estimó que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a los resultados del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes



Se aludió que la UTCE no tenía la obligación de dar vista al presidente de la República con el escrito del PAN sobre su incumplimiento al dictado de diversas medidas cautelares y, por lo tanto, no se vulneró la garantía de audiencia de la parte recurrente.

Indebida fundamentación y motivación del acto impugnado.

Por otra parte, se estimó infundado en motivo de inconformidad relacionado con una indebida fundamentación y motivación porque no se determinó la ilicitud de las expresiones del presidente de la República durante la conferencia de prensa matutina de veintiocho de febrero del año en curso, ya que, el acuerdo controvertido estaba debidamente fundamentado y motivado, porque la UTCE desarrolló diversas consideraciones preliminares sobre la supervisión en el cumplimiento de las medidas cautelares e hizo referencia a los artículos 35 y 41 del Reglamento que prevén la atribución de la UTCE de vigilar el cumplimiento de las medidas cautelares que se dicten y, en su caso, imponer las medidas de apremio.

Se consideró que no le asistía la razón al recurrente cuando alegaba que para ordenar el retiro de la conferencia matutina de veintiocho de febrero era necesario que se tuviera por acreditadas las infracciones, ya que, para el

SUP-REP-57/2022

dictado de una medida cautelar y, en su caso, la orden de retirar cierta propaganda, no se deben acreditar las infracciones denunciadas.

Vulneración al principio de presunción de inocencia.

La Sala Superior señaló que era infundado el agravio relativo a la transgresión el principio de presunción de inocencia, ya que, la UTCE no tuvo por acreditada ninguna conducta atribuible al presidente de la República, por lo cual, no se vulneró el principio de presunción de inocencia en perjuicio del presidente de la República.

Ante este contexto, como ya se dijo, en el presente caso comparecen la misma persona que promovió el SUP-REP-71/2022; con la finalidad de que se revoque el acuerdo controvertido a partir de las siguientes temáticas:

A. Incompetencia de la UTCE para emitir el acto impugnado y supuesta inconstitucionalidad de los artículos 41 y 35 del Reglamento de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE.

B. Vulneración a las formalidades esenciales del procedimiento y al principio de presunción de inocencia, así como indebida fundamentación y



motivación en relación con el exceso en el ejercicio de las facultades de supervisión.

En esas temáticas se exponen similares planteamientos a los formulados previamente al presentar su demanda en el recurso SUP-REP-71-2022.

Por lo que es posible afirmar que los agravios planteados por los recurrentes en el presente asunto, fueron motivo de análisis por esta Sala Superior en el diverso SUP-REP-71/2022, en el que, entre otras cosas, se concluyó la incompetencia de la UTCE; regularidad constitucionalidad de los artículos 41 y 35 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE; el apego de la facultad de verificación del cumplimiento de las medidas cautelares a la naturaleza material de la UTCE como tramitador de los procedimientos especiales sancionadores; asimismo que el procedimiento cautelar se caracteriza en que en la emisión de decisiones no es imprescindible el emplazamiento ni que deba ser escuchado previamente en virtud de que no está ante un acto privativo y en su ejecución no se violenta el principio de presunción de inocencia ya que la supervisión del cumplimiento de las medidas cautelares no supone valorar la conducta denunciada ni hacer un pronunciamiento sobre su ilicitud.

En ese sentido, lo resuelto previamente por esta Sala Superior impacta en la presente impugnación, en la que se sostienen

SUP-REP-57/2022

básicamente los mismos planteamientos e idéntica pretensión, consistente en la inconstitucionalidad de los artículos reglamentarios y la falta de competencia de la UTCE para supervisar el cumplimiento de medidas cautelares en un proceso inaudito en el que se prejuzga sobre la licitud de lo denunciado, cuestiones que como se estableció fueron desestimadas.

Estimar lo contrario, implicaría que los justiciables pudieran controvertir en diversas ocasiones una misma cuestión, en demérito del principio de legalidad, certeza y seguridad jurídica.

A partir de lo expuesto, se considera que, en el caso, se actualiza la institución jurídica de la cosa juzgada refleja y, en consecuencia, la **inoperancia** de los agravios de la parte recurrente, por lo que procede **confirmar** el acuerdo impugnado respecto de estos aspectos.

Por lo anteriormente expuesto, se:

RESUELVE:

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo impugnado.

NOTIFÍQUESE como en derecho corresponda.



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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, 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.