



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTE: SUP-REP-121/2021

RECURRENTE: PRESIDENTE DE LA
REPÚBLICA

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

PONENTE: MAGISTRADO FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIOS: ÁNGEL EDUARDO
ZARAZÚA ALVIZAR Y VÍCTOR
MANUEL ROSAS LEAL

COLABORÓ: FANNY AVILEZ
ESCALONA Y GUSTAVO ALFONSO
VILLA VALLEJO

Ciudad de México, veintisiete de abril de dos mil veintiuno

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante la cual se **revocan** los puntos de acuerdo Primero y Segundo del acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de medidas cautelares formulada en el procedimiento especial sancionador instaurado contra el presidente de la República, por la posible difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido.

Lo anterior, porque si bien se trata de una medida cautelar de tutela preventiva, la misma se emitió respecto de actos futuros de realización incierta, por lo que la determinación combatida se encuentra indebidamente fundada y motivada.

CONTENIDO

I. ANTECEDENTES	2
a. Denuncias	2
b. Acuerdo impugnado	3
II. TRÁMITE DEL REP	3
a. Interposición	3
b. Turno	3
c. Radicación, admisión y cierre de instrucción	3
III. COMPETENCIA	3
IV. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL	4
V. PRESUPUESTOS PROCESALES	4
a. Forma	4

SUP-REP-121/2021

b. Oportunidad	4
c. Legitimación y personería	5
d. Interés	5
e. Definitividad.....	5
VI. PLANTEAMIENTO DEL CASO	6
a. Hechos denunciados.....	6
b. Acuerdo impugnado	8
c. Pretensión y causa de pedir.....	12
d. Identificación del problema jurídico.....	12
e. Metodología	12
VII. DECISIÓN	13
a. Cuestiones preliminares.....	13
b. Medida cautelar relativa a redes sociales	19
c. Extralimitación de atribuciones al dictarse una medida inhibitoria	20
d. Improcedencia de la medida cautelar	24
VIII. DETERMINACIÓN	35
IX. RESUELVE	35

GLOSARIO

Comisión de Quejas Constitución general	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Denunciantes	Partido de la Revolución Democrática, Ramsés Aldeco Reyes Retana y Alejandro de Jesús Méndez Díaz (por su propio derecho y en su carácter de representantes de Movimiento Ciudadano)
MC	Movimiento Ciudadano
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Orgánica LGIPE	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
PES	Procedimiento Especial Sancionador
PRD	Partido de la Revolución Democrática
Recurrente	Presidente de la República
REP	Recurso del procedimiento especial sancionador
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

I. ANTECEDENTES

a. Denuncias

El dieciséis de abril de dos mil veintiuno,¹ el PRD presentó queja en contra del recurrente con motivo de manifestaciones realizadas en la conferencia mañanera de la misma fecha. Dicha queja se radicó con el número de expediente UT/SCG/PE/PRD/CG/117/PEF/133/2021.

En la misma fecha, Ramsés Aldeco Reyes Retana y Alejandro de Jesús Méndez Díaz, por su propio derecho y en su carácter de representantes de MC ante la 08 Junta Distrital del INE en Oaxaca, presentaron queja en contra del recurrente por manifestaciones realizadas en la conferencia

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



mañanera precisada, la cual se radicó con el número de expediente UT/SCG/PE/PRD/CG/118/PEF/134/2021.

b. Acuerdo impugnado

El diecinueve de abril, la Comisión de Quejas emitió el acuerdo ACQyD-INE-68/2021 en el cual determinó, entre otros aspectos, la adopción de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, por lo que ordenó al recurrente abstenerse de continuar realizando actos que impliquen la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido.

II. TRÁMITE DEL REP

a. Interposición

A fin de controvertir el acuerdo de la Comisión de Quejas, el veintiuno de abril, el recurrente interpuso el medio de impugnación.

b. Turno

Mediante proveído de ese mismo veintiuno de abril, el magistrado presidente acordó integrar el expediente en el que se actúa y turnarlo a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

c. 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.

III. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, porque se trata de un REP interpuesto para controvertir el acuerdo dictado por la Comisión de Quejas, relacionado con la adopción de una medida cautelar, en su vertiente de tutela preventiva, dentro del PES iniciado contra el presidente de la República; medio de impugnación que es competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional.

Lo anterior, con fundamento 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; así como los artículos 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1; y 109, párrafos 1, inciso b), 2 y 3, de la Ley de Medios.

IV. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020, en el cual, si bien reestableció 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 alguna cuestión distinta.

En ese sentido, se justifica la resolución del medio de impugnación de manera no presencial.

V. PRESUPUESTOS PROCESALES

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

El recurso se interpuso en el plazo de cuarenta y ocho horas, ²

Lo anterior, porque el representante del recurrente señala que el acuerdo impugnado se le notificó, el diecinueve de abril a las veinte horas con treinta

² De conformidad con lo previsto en el artículo 109, párrafo 3, de la Ley de medios.



y tres minutos.³

Por tanto, si el REP se presentó a las diecisiete horas con treinta y un minutos del veintiuno de abril de dos mil veintiuno, es evidente su oportunidad, tal como se observa en la siguiente representación gráfica:

Abril 2021						
Domingo 18	Lunes 19	Martes 20	Miércoles 21	Jueves 22	Viernes 23	Sábado 24
	20:33 horas Notificación del acuerdo Inicia el plazo	20:33 horas [24 horas]	17:31 horas Presentación del REP 20:33 horas [48 horas] Vence el plazo			

c. Legitimación y personería

El recurrente está legitimado para interponer el recurso al ser el denunciado.

Se reconoce la calidad de Edgar Armando Aguirre González como representante del recurrente, ya que la consejería jurídica cuenta con esta facultad legal.⁴

d. Interés

El recurrente tiene interés jurídico porque impugna el acuerdo que declaró procedente una medida de tipo inhibitoria derivada de la denuncia presentada en su contra, por tanto, su pretensión es que se revoque esa decisión.

e. Definitividad

Se satisface este requisito, ya que no existe otro medio de impugnación

³ Conforme a lo reconocido por el recurrente en su demanda y no señalarse situación diversa por responsable al rendir el informe circunstanciado.

⁴ Artículos 2, fracción II y 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como 4 y 15, fracción IV, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

para controvertir el acuerdo impugnado.

VI. PLANTEAMIENTO DEL CASO

a. Hechos denunciados

El asunto tiene su origen en las denuncias presentadas por el PRD y MC contra el recurrente por la presunta difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido y la probable transgresión al principio de imparcialidad y equidad en la contienda, con motivo de que, en la conferencia mañanera del dieciséis de abril, expuso logros de su gobierno, así como porque el video de esa conferencia se seguía difundiendo a través de las redes sociales de Facebook y YouTube.

Al efecto, los denunciantes solicitaron tutela preventiva para que se ordenara al recurrente se abstuviera de incluir en su discurso, logros de su gobierno, programas sociales, cifras de beneficiarios y toda propaganda gubernamental prohibida durante la *veda electoral*, así como para que retirara los videos de la conferencia de las páginas oficiales.

Las declaraciones y expresiones que, según los denunciantes, son contrarias a la ley y que sirven de sustento para solicitar el dictado de medidas cautelares son las siguientes:

Conferencia denominada "mañanera" de dieciséis de abril
<p>Minuto: 02:00</p> <p>Yo nada más quiero dar a conocer lo de ayer, que no se tuvo el dato a tiempo. Cuando hablábamos de los niños de Guerrero, sostuve que Guerrero, Chiapas y Tabas... No, Guerrero -traigo a Tabasco en la punta de la lengua y prendido en mi corazón- Chiapas, Oaxaca y Guerrero, los tres estados con más pobreza, con más población indígena son los que más apoyos están recibiendo.</p> <p>Entonces, está así. Podría dar conocer todo, pero por la veda electoral, sólo por la pregunta de ayer, que se arman los niños, es decir, ¿qué se está haciendo? Pues mucho, se están otorgando becas, se está apoyando a los productores del campo, se están entregando pensiones a adultos mayores, a niñas, niños, con discapacidad; nada más en Guerrero se entregan fertilizantes gratuitos a todos los productores de Guerrero a todos.</p> <p>Estas son las viviendas que hay en cada estado. En Chiapas, un millón 351 viviendas, de acuerdo al censo del 20, el censo del año pasado del INEGI; y beneficiarios, un millón 673.</p> <p>Es probable que casi todos los hogares de Chiapas estén recibiendo cuando menos un apoyo, por eso el 124, porque hay quienes reciben dos, tres; si en un hogar son dos adultos mayores, son dos apoyos.</p> <p>Y le sigue Guerrero, 942 mil 43 viviendas; un millón 152 mil beneficiarios, nada más de programas sociales o de bienestar que llegan en forma directa. Aquí no está lo de fertilizantes, por ejemplo; aquí no está la vacuna, por poner otro ejemplo, que se está aplicando y es</p>



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REP-121/2021

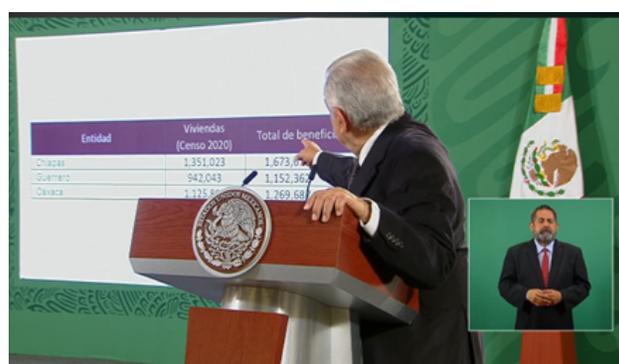
Conferencia denominada “mañanera” de dieciséis de abril

universal y es gratuita.

De manera destacada, los denunciantes cuestionan las expresiones siguientes:

- Son los que más apoyos están recibiendo.
- Se están dando becas, se está apoyando a los productores del campo, se están entregando pensiones a adultos mayores, a niñas y niños con discapacidad nada más en Guerrero se entregan fertilizantes gratuitos a todos los productores de Guerrero a todos.
- Beneficiario un millón seiscientos setenta y tres, es probable que casi todos los hogares de Chiapas estén recibiendo cuando menos un apoyo, por eso el ciento veinticuatro porque hay quienes recibe dos, tres porque si en un hogar hay más de dos adultos mayores pues son dos apoyos.
- Nada más de programas sociales o de bienestar que llegan de forma directa, aquí no está lo de fertilizantes, aquí no está lo de la vacuna que se está aplicando que es universal y que es gratuita.

Asimismo, en el acuerdo reclamado se plasmaron las siguientes imágenes:



SUP-REP-121/2021



Entidad	Viviendas (Censo 2020)	Total de beneficiarios
Chiapas	1,351,023	1,673,679 (124%)
Guerrero	942,043	1,152,362 (122%)
Oaxaca	1,125,892	1,269,687 (113%)

b. Acuerdo impugnado

A fin de sustentar sus determinaciones, la Comisión de Quejas consideró lo siguiente:

- **Respecto de las conferencias de prensa matutina se considera en el acuerdo impugnado lo siguiente:**
 - Al resolver los expedientes SUP-REP-139/2021 y acumulados, la Sala Superior consideró que tales conferencias con una forma peculiar de comunicación social implementada a partir de dos mil dieciocho.
 - Si bien, en principio, se trata de información de interés público, ésta no puede sustraerse del marco constitucional y legal, particularmente, del cumplimiento de los artículos 41, base III, apartado C; y 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución general.
 - La Comisión de quejas resaltó que esta misma Sala Superior fue enfática en determinar que si durante el desarrollo de los procesos electorales y más específicamente, durante el periodo



de campañas y hasta la jornada electoral, el contenido de las conferencias está relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, estamos ante la presencia de propaganda gubernamental, en principio, prohibida por el artículo 41 de la Constitución general.

- **En relación con la difusión de propaganda en la conferencia mañanera de dieciséis de abril en el acuerdo impugnado se señala:**
 - Resultaba procedente el dictado de las medidas cautelares solicitadas porque, desde una perspectiva preliminar, los hechos denunciados podrían ser infractores de disposiciones constitucionales y legales, dado que, bajo la apariencia del buen derecho, se está en presencia de posible difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido por parte del titular del Poder Ejecutivo durante un espacio de comunicación social.
 - **Modalidad y espacio de comunicación oficial y público.** Las conductas denunciadas se realizaron durante una conferencia matutina realizada regularmente por el gobierno federal, de lunes a viernes.
 - **Calidad y tipo de servidor público.** La persona denunciada es un servidor público federal con responsabilidades del más alto nivel.
 - **Tiempo.** Los hechos denunciados tuvieron verificativo el dieciséis de abril, esto es, durante la fase de campañas del proceso electoral en curso.
 - **Tipo de conducta.** La difusión de supuestos logros de gobierno, exaltando los objetivos o resultados obtenidos, expresiones que constituyen propaganda gubernamental, relacionados principalmente con apoyos (en general, becas,

SUP-REP-121/2021

pensiones, apoyos al campo), beneficiarios, así como a la operación o entrega de programas sociales o de bienestar, así como a la acción gubernamental de la aplicación de la vacuna.

- Para la Comisión de Quejas se emitieron expresiones alusivas a apoyos, beneficiarios, operación o entrega de programas sociales o de bienestar, así como a la acción gubernamental de aplicación de la vacuna, lo que, bajo la apariencia del buen derecho, consideró como difusión de logros o acciones gubernamentales en las conferencias matutinas (calificadas como propaganda electoral).
- Durante la emisión de las manifestaciones denunciadas se proyectaron diversas imágenes con datos sobre tres entidades federativas con cifras de beneficiarios.
- Por ello, bajo la apariencia del buen derecho, tales manifestaciones se deberían considerar como propaganda gubernamental con la exaltación de logros o acciones gubernamentales.
- De un análisis preliminar, no se trataron de manifestaciones espontáneas, sino que fueron preparadas.
- En el acuerdo impugnado se señala que tomando en cuenta que las conferencias de prensa matutinas del presidente de la República son un ejercicio rutinario, sin que exista indicio alguno de que su desarrollo será suspendido durante la etapa de campaña, mientras que las expresiones denunciadas se generaron el dieciséis de abril, se tenía la certidumbre, a partir de la experiencia y actos pasados, respecto a la inminencia de su ejecución y, por tanto, se advertía un riesgo real de que los hechos denunciados (difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido) ocurran nuevamente.
- Máxime que, en la conferencia matutina del presidente de la República de diecinueve de abril, se realizaron manifestaciones



relacionadas con encuestas electorales, incorporación de programas sociales como derecho fundamental, entre otras, que desde una perspectiva preliminar, podrían actualizar una vulneración a los artículos 41 y 134 de la Constitución general.

- Así, la Comisión de Quejas advirtió un riesgo real de que la conducta denunciada pueda suceder en el futuro, lo que obligaba a la Comisión de Quejas a intervenir para preservar los principios rectores de los procesos electorales en curso.
- Por tanto, se declaró procedente el dictado de medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, a efecto de ordenar al presidente de la República que durante las campañas electorales y hasta el día de la jornada electoral a celebrarse el seis de junio del dos mil veintiuno, se abstenga de difundir logros de gobierno -incluyendo programas sociales y las personas beneficiarias-, obra pública, e incluso emitir cualquier tipo de información que pueda incidir en las preferencias electorales de la ciudadanía.
- Medida que en el acuerdo reclamado se consideró proporcional y necesaria para preservar la equidad en la contienda electoral, sin que se restrinja de manera indebida su libertad de expresión o se ponga en riesgo la rendición de cuentas, transparencia o acceso a la información de la ciudadanía, ni se transgredía el modelo de comunicación implementado por el Gobierno federal.
- **En relación con la difusión en Internet de la conferencia mañanera denunciada, en el acuerdo impugnado se considera:**
 - La publicación de la conferencia denunciada en redes sociales era vigente, al seguirse difundiendo y que, de manera preliminar, contenían vicios de ilicitud.
 - La Comisión de Quejas advertía la necesidad de adoptar medidas cautelares y, por tanto, ordenar su retiro, modificación o

eliminación de los portales de internet materia del procedimiento, a fin de evitar daños irreparables en la contienda.

- Lo anterior, porque la difusión de propaganda gubernamental en periodo de prohibido (campañas electorales) en cualquier medio, incluidas las redes sociales, bajo la apariencia del buen derecho, pone en riesgo los principios rectores de los procesos electorales en curso.

c. Pretensión y causa de pedir

La **pretensión** del recurrente es que se revoque el acuerdo impugnado y se declare la improcedencia de las medidas cautelares en los términos solicitados por los denunciados.

Su **causa de pedir** la sustenta en que la determinación de la Comisión de Quejas es contraria a Derecho al haber otorgado una medida cautelar sin que se encuentre debidamente justificada, dado que:

- Se extralimitó en sus funciones al dictar una medida cautelar de naturaleza inhibitoria.
- Se omitió analizar las causas de improcedencia al tratarse de actos consumados y futuros de realización incierta.

d. Identificación del problema jurídico

La controversia por resolver consiste en determinar si las medidas cautelares impuestas por la Comisión de Quejas al recurrente se encuentran debidamente justificadas o si, por el contrario, como lo señala el recurrente; 1) resulta indebido que se le obligue a retirar o modificar las publicaciones en las plataformas digitales referentes a la conferencia de prensa matutina denunciada y, 2) la tutela preventiva de ordenarle que se abstenga de realizar declaraciones como las denunciadas, se trata de una medida sobre actos futuros de realización incierta.

e. Metodología

Los motivos de inconformidad hechos valer por el recurrente se analizarán agrupando aquellos que tienen vinculación entre sí, con independencia del



orden propuesto en el REP.

Tal metodología de estudio no genera perjuicio alguno al recurrente.⁵

VII. DECISIÓN

a. Cuestiones preliminares

a.1. Naturaleza de las medidas cautelares

Las medidas cautelares constituyen instrumentos que, en función de un análisis preliminar, puede decretar la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes en conflicto 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.

- Accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo.
- Sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves.
- Su finalidad es prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva, así como evitar que el perjuicio se vuelva irreparable, asegurando la eficacia de la resolución que se dicte.

Por tanto, las medidas cautelares están dirigidas a garantizar, bajo un examen preliminar, la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo.

En ese tenor, las medidas cautelares constituyen una determinación autónoma dentro de un procedimiento, cuyo objetivo principal es tutelar el interés público, razón por la cual el legislador previó la posibilidad de que sus efectos sean provisionales, transitorios o temporales, con el objeto de

⁵ Jurisprudencia 4/2000. AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

SUP-REP-121/2021

lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción.

Ello, a efecto de evitar una afectación irreparable a los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución general o la legislación electoral aplicable, restableciendo el ordenamiento jurídico presuntamente conculcado, al desaparecer provisionalmente una situación presuntivamente antijurídica.

Ahora bien, para que el dictado de las medidas cautelares cumpla con los principios de legalidad, fundamentación y motivación, debe ocuparse, cuando menos, de los aspectos siguientes:

- La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso, 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, la medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida -que se busca evitar sea mayor- o de inminente producción, 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 actualización.

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 y temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

Sobre la apariencia del buen derecho, debe precisarse que éste 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 del promovente de 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 completa- 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 el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.

Por ello el análisis de los valores tutelados que justifican los posicionamientos de las partes en conflicto, así como la valoración de los elementos probatorios que obren en el expediente, se convierte en una etapa fundamental para el examen de la solicitud de medidas cautelares, toda vez que cuando menos se deberán observar las directrices siguientes:

- Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.
- Justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia.
- Justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adopte.
- 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.

La medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales, a saber: evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados; todo ello para que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.

SUP-REP-121/2021

Adicionalmente, esta Sala Superior ha enfatizado la función preventiva de las medidas cautelares o la necesidad de ejercer una tutela preventiva en los términos de la jurisprudencia 14/2015⁶, al concebir tal tutela como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y, con ello, se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.

Tales consideraciones permiten identificar los principales elementos de las medidas cautelares, así como la finalidad y funcionalidad de su dimensión preventiva.

Razón por la cual, la autoridad competente deberá analizar de manera preliminar los valores y bienes jurídicos en conflicto, justificando la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida cautelar que se dicte o motivando las razones por las cuales aquélla se niegue.

En consecuencia, en ambos casos deberá fundar y motivar si la conducta denunciada, conforme a la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, trasciende por lo menos indiciariamente los límites del derecho o libertad que se considera violado y, si de manera preliminar, pudiera ubicarse o no en el ámbito de lo ilícito.

a.2. La Comisión de Quejas consideró que, bajo la apariencia del buen derecho, la conducta denunciada era probablemente constitutiva de difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido

Es de precisar que la materia de la denuncia son las expresiones pronunciadas por el recurrente en la conferencia de prensa mañanera de

⁶ MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 28, 29 y 30.



dieciséis de abril, y no esa conferencia matutina en sí misma.

La Comisión de Quejas consideró que tales manifestaciones eran probablemente constitutivas de propaganda gubernamental difundida en periodo prohibido.

En ese contexto, las expresiones denunciadas son:

- Chiapas, Oaxaca y Guerrero, los tres estados con más pobreza, con más población indígena son los que más apoyos están recibiendo.
- Sólo por la pregunta de ayer, porqué se arman los niños, es decir, ¿qué se está haciendo? Pues mucho, se están otorgando becas, se está apoyando a los productores del campo, se están entregando pensiones a adultos mayores, a niñas, niños, con discapacidad; nada más en Guerrero se entregan fertilizantes gratuitos a todos los productores de Guerrero a todos.
- Estas son las viviendas que hay en cada estado. En Chiapas, un millón 351 viviendas, de acuerdo al censo del 20, el censo del año pasado del INEGI; y beneficiarios, un millón 673.
- Es probable que casi todos los hogares de Chiapas estén recibiendo cuando menos un apoyo, por eso el 124, porque hay quienes reciben dos, tres; si en un hogar son dos adultos mayores, son dos apoyos.
- Y le sigue Guerrero, 942 mil 43 viviendas; un millón 152 mil beneficiarios, nada más de programas sociales o de bienestar que llegan en forma directa. Aquí no está lo de fertilizantes, por ejemplo; aquí no está la vacuna, por poner otro ejemplo, que se está aplicando y es universal y es gratuita.

La Comisión de Quejas consideró que tales expresiones, desde una perspectiva preliminar, podrían considerarse como propaganda gubernamental en la medida que se trataba de información respecto de logros del gobierno federal en tres entidades federativas, para lo cual el recurrente proporcionó datos de actividades y de los programas sociales implementados para combatir la pobreza.

Para la referida Comisión de Quejas, si como lo ha establecido esta Sala

SUP-REP-121/2021

Superior, la propaganda gubernamental es un ejercicio de información cuya naturaleza deriva de la intención intrínseca y/o manifiesta de informar logros de gobierno, temas coyunturales de ejercicio gubernamental, datos o estadísticas de actividades o programas gubernamentales y, en general, información relevante respecto del actuar de un gobierno en activo con el fin de generar una imagen positiva de este ante la ciudadanía y el electorado, en el caso y de manera preliminar, se cumplía con tales parámetros porque el recurrente realizó manifestaciones relacionadas con diversos programas sociales y beneficiarios, a fin de informar en relación con las acciones implementadas en tres estados para combatir la pobreza.⁷

Como lo señaló la Comisión de Quejas, **sólo para efectos del análisis para el dictado de una medida cautelar**, se podría estimar que se está frente a una posible propaganda gubernamental, en la medida que el recurrente, en su calidad de presidente de la República, difundió logros de su gobierno, exaltando objetivos y resultados en una de sus conferencias matutinas (en términos de los criterios emitidos en la sentencia del SUP-REP-139/2019 y acumulados).

Esa posible propaganda gubernamental tuvo verificativo el dieciséis de abril, esto es, durante el desarrollo de las campañas electorales de los procesos electorales federal y locales en curso.

Al respecto, conviene recordar que conforme con los criterios emitidos por esta Sala Superior en la sentencia emitida en los expedientes SUP-REP-139/2019 y acumulados, se encuentran:

- Durante las campañas electorales y hasta el día de la jornada electoral de 2021, los gobiernos de cualquier nivel y sus funcionarios tienen prohibido difundir propaganda gubernamental, por cualquier medio o modalidad de comunicación social.

⁷ En relación con la noticia de que niños se arman y se integran a la policía comunitaria de montaña en Guerrero (que se invoca como hecho notorio en términos del artículo 15 de la Ley de Medios).



- En cualquier momento de las conferencias, incluido el periodo de preguntas y respuestas, los funcionarios públicos deberán abstenerse de difundir logros de gobierno, obra pública, e, incluso, emitir información dirigida a incidir en las preferencias electorales de la ciudadanía

Las consideraciones utilizadas por la Comisión de Quejas no son controvertidas por el recurrente, de forma que deben seguir rigiendo el sentido del acuerdo impugnado y ser la base para analizar las medidas cautelares cuestionadas conforme con lo hecho valer en el presente REP, en virtud de que, se insiste, es la base considerativa en la que se fundó el dictado de las referidas medidas cautelares.

b. Medida cautelar relativa a redes sociales

b.1. Tesis

Las manifestaciones hechas por el recurrente en relación de resulta indebida la medida cautelar de ordenarle que se retiren o modifiquen las publicaciones que contienen el audio de la conferencia mañanera de dieciséis de abril, de todas las plataformas oficiales y redes sociales, particularmente, en las ligas electrónicas que se señalan en el acuerdo impugnado, deben **desestimarse por ineficaces**, por lo que tal medida cautelar debe quedar firme.

Lo anterior, porque el recurrente omite controvertir frontalmente las razones por las cuales la Comisión de Quejas sustentó la procedencia de la emisión de la medida cautelar.

b.2. Análisis de caso

La Comisión de Quejas estableció que las expresiones del recurrente eran alusivas a apoyos, beneficiarios, operación o entrega de programas sociales o de bienestar, así como a la acción gubernamental de aplicación de la vacuna, por lo que, bajo la apariencia del buen derecho, se trataría de la difusión de logros y acciones gubernamentales.

Por ello, continúa la Comisión de Quejas, si la publicación de conferencia denunciada en redes sociales estaba vigente, al seguirse difundiendo, era necesario la adopción de medidas cautelares y ordenar su retiro,

SUP-REP-121/2021

modificación o eliminación de los portales de Internet materia del procedimiento para evitar daños irreparables en la contienda.

Consideraciones que no son controvertidas frontalmente por el recurrente, al limitarse expresar de forma genérica que indebidamente se le impuso la referida medida cautelar, sin aducir argumento alguno tendente a desvirtuar tales razonamientos.

De manera que, al no desvirtuarse las consideraciones que sustentan la medida cautelar de retirar o modificar las publicaciones en redes sociales respecto de la conferencia matutina denunciada, tal medida debe quedar firme.

c. Extralimitación de atribuciones al dictarse una medida inhibitoria

c.1. Tesis

Se **desestima** el planteamiento del recurrente relativo a que la Comisión de Quejas se extralimitó en sus funciones porque le impuso una medida cautelar de naturaleza inhibitoria.

Lo anterior porque la finalidad de la medida cautelar de ordenar al recurrente que se abstenga de difundir logros de gobierno (incluyendo, programas sociales y personas beneficiarias) obra pública o incluso cualquier tipo de información que pueda incidir en las preferencias electorales, durante las campañas electorales y hasta la jornada electoral, cumple una función de tutela preventiva, al tener la finalidad, en principio, de tutelar el principio de equidad en la contienda y libre emisión del voto.

c.2. Tutela preventiva e inhibitoria

Al resolver el expediente SUP-REP-20/2021, esta Sala Superior consideró:

- La tutela puede ser entendida como la posibilidad de todo gobernado de acceder a las autoridades resolutorias con objeto de obtener la efectiva protección de sus derecho o exigir el cumplimiento de obligaciones.
- A partir del desarrollo de los derechos fundamentales y la teoría de los estados constitucionales, se tuvieron que diseñar elementos o



figuras tutelares que posibilitaran otorgar una protección a esos derechos fundamentales.

- Así, surge una tutela diferenciada con base en el concepto de prevención, como un desarrollo específico del derecho procesal y del ejercicio jurisprudencial dirigido a evitar la manifestación del daño o la alteración de la situación protegida.
- La tutela inhibitoria surge como una acción independiente, cuya existencia no depende, necesariamente, de un daño a afectación preexistente o previsible.
 - Surge como un ejercicio tutelar preventivo que reconoce como elemento referencial para su ejercicio el ilícito y no al daño.
 - Se centra en resolver la protección de un derecho mediante mandatos que procuren evitar la continuación o comisión de un ilícito.
- 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.
- Las diferencias entre la tutela preventiva e inhibitoria son:

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

- En cuanto a las vertientes de la tutela inhibitoria, se estableció:

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.
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

3. Continuación del ilícito	espera Elementos objetivos de la conducta que se encuentra realizándose y que se considera ilícita
------------------------------------	---

- 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.

c.3. Análisis de caso

La base considerativa de la Comisión de Quejas para decretar la medida cautelar de tutela preventiva fue:

- Bajo la apariencia del buen derecho, las expresiones denunciadas y manifestadas en la conferencia mañanera de dieciséis de abril podrían constituir propaganda gubernamental.
- Tal propaganda se difundió durante la veda electoral.
- La difusión de propaganda electoral en periodo prohibido reviste una gravedad especial porque el legislador ordena que en tal periodo se suspenda toda propaganda para propiciar la deliberación personal de las opciones políticas sin injerencias que pudieran afectar la libertad del sufragio.
- Las conferencias de prensa matutinas del presidente de la República son un ejercicio rutinario, sin que existan indicios de que su desarrollo será suspendido durante las campañas electorales.
- La Comisión de Quejas tenía la certidumbre, a partir de la experiencia y actos pasados, respecto a la inminencia de su ejecución, por lo que advertía un riesgo real de que los hechos denunciados ocurrieran nuevamente.
- A juicio de la Comisión de Quejas, al existir un riesgo real de que la conducta denunciada ocurra en el futuro, debería intervenir a fin de preservar los principios rectores del proceso electoral federal y concurrentes a nivel nacional en curso.

Como se señaló, en la jurisprudencia 14/2015 se establece que la tutela



preventiva de las medidas cautelares se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta probablemente ilícita continúe o se repita y con ello lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.

En ese contexto y con independencia de lo correcto o incorrecto de la consideraciones de la Comisión de Quejas,⁸ se estima que la medida cautelar controvertida es de naturaleza preventiva porque pretende evitar la repetición de la conducta denunciada para preservar los principios que rigen la función electoral.

Desde la visión de la Comisión de Quejas, las conferencias matutinas del recurrente son un ejercicio diario de comunicación gubernamental en las que se tratan diversas temáticas públicas sin que observara que se dejarían de realizar con motivo del proceso electoral, por lo que, tal autoridad advirtió el riesgo, más no la intención, de que en subsecuentes conferencias de prensa organizadas durante las campañas electorales se pudiera generar diversa propaganda gubernamental.

Se estima que la finalidad buscada con la emisión de la medida cautelar cuestionada no es, meramente, la de evitar la comisión de un nuevo ilícito, lo que nos colocaría ante una medida inhibitoria, sino la de proteger el bien jurídicamente tutelado, en este caso, el principio de equidad en la contienda, al evitar conductas que pudieran afectar la libertad de sufragio, se insiste, desde el punto de vista cautelar y hasta en tanto se determine si las conductas denunciadas constituyen o no un ilícito electoral.

Aunado a lo anterior, no podríamos estar frente a una medida inhibitoria

⁸ Materia de análisis en el siguiente apartado.

SUP-REP-121/2021

dado que hasta el momento no se ha consumado hecho ilícito alguno, esto es, en el caso ni en precedentes similares se ha determinado que el recurrente es responsable por la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido o por conductas que pudiesen ser transgresoras de los principios de imparcialidad y neutralidad a los que están sujetas las personas servidoras públicas en términos del artículo 134 de la Constitución general.

Es de precisar que esta misma Sala Superior sustentó en la sentencia emitida en el expediente SUP-REP-20/2021, que ante la presencia de hechos consumados y la finalidad de evitar conductas lesivas futuras, lo correspondiente era analizar el caso a la luz de la figura de medidas cautelares preventivas conforme con los criterios de apariencia del buen derecho y peligro en la demora, en los términos de la jurisprudencia 14/2015, para poder establecer si los hechos analizados constituyen, en sede cautelar, una posible afectación a derechos y principios de carácter electoral.

En conclusión, la medida cautelar cuestionada es de naturaleza tutelar preventiva porque busca prevenir que se causen daños a los principios que rigen a toda elección democrática, así como a la libertad del sufragio al mantener la integridad de los procesos electorales en curso.

Aunado a que la medida cautelar cuestionada sólo tendría aplicación durante el lapso en que se resuelva en definitiva el PES.

Por tanto, se desestiman los planteamientos hechos valer al respecto por el recurrente.

d. Improcedencia de la medida cautelar

El recurrente plantea la ilicitud de la medida cautelar que se le impuso porque, desde su perspectiva, fue emitida respecto de actos futuros de realización incierta, aunado a que tal determinación se encuentra indebidamente fundada y motivada, así como incongruente al considerar elementos ajenos a la denuncia.



d.1. Tesis

Los motivos de inconformidad son **sustancialmente fundados** y suficientes para revocar la resolución reclamada en cuanto a la procedencia de la medida cautelar de tutela preventiva impuesta al recurrente, dado que las razones de la Comisión de Quejas son insuficientes para acreditar el riesgo de que se repita la conducta denunciada, de forma que esa medida cautelar se decretó sobre actos consumados y futuros de realización incierta.

Por tanto, tal como lo aduce el recurrente el acuerdo reclamado se encuentra indebidamente fundado y motivado.

d.2. Contexto normativo

Como se ha venido reiterando, la tutela preventiva tiene una naturaleza cautelar que busca prevenir daños, por lo que para su configuración se debe considerar el bien jurídico protegido, la inminencia del daño, el grado de daño, el dolo y la culpa.

Al respecto, la SCJN⁹ ha considerado a los actos futuros e inciertos 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; 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

⁹ Contradicción de tesis 62/2002-PS.

SUP-REP-121/2021

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.

La propia SCJN¹⁰ ha sustentado 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.

En ese tenor, esta Sala Superior ha sustentado que, si bien las medidas cautelares constituyen medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores de la materia, tales facultades no pueden ser desplegadas sobre actos futuros de realización incierta, pues **su naturaleza es claramente preventiva y sujeta a los hechos denunciados, lo cual implica que no puedan extenderse a situaciones de posible realización**, ya que con su dictado se pretende cesar cualquier acto que pudiera entrañar una violación o afectación a los principios o bienes jurídicos tutelados en materia electoral en tanto se resuelve el fondo de la

¹⁰ Contradicción de tesis 356/2012,



controversia motivo de la denuncia, por lo que las medidas son accesorias, lo cual las hace depender de un procedimiento principal, cuestión que impide que se extiendan a situaciones que aún no acontecen.

Por tanto, escapa al ámbito de atribuciones de la Comisión de Quejas emitir una medida cautelar sobre actos futuros de realización incierta, es decir, actos de los que no se puede afirmar que ocurrirán con certeza (su realización puede ser contingente o eventual, por lo que no existe seguridad alguna de que acontecerán).

d.3. Análisis de caso

En el caso, carece de justificación imponer la medida cautelar de tutela preventiva materia de análisis, porque se torna restrictiva respecto de hechos futuros de realización incierta, sobre bases y un contexto que no se han actualizado, esto es, posibles manifestaciones que se realicen en las conferencias de prensa matutinas.

La Comisión de Quejas falla al considerar que existe un riesgo de repetición de la conducta denunciada, pues parte de la premisa equivocada de que las conferencias mañaneras se seguirán realizando durante las campañas, cuando lo cierto es que lo que se denunció fueron las expresiones emitidas en una de ellas y no la realización continua de tales conferencias matutinas.

Aun cuando se tenga cierta certeza respecto de que las conferencias de prensa matutinas del recurrente continuarán realizándose durante las campañas electorales, ello, por sí mismo, (conforme con los principios de la apariencia del buen derecho y peligro en la demora) es insuficiente para considerar o prever de manera razonable qué es lo que el recurrente podría manifestar o no en ellas ni la naturaleza de esas posibles declaraciones, en la medida que, como se ha señalado, se trata de un ejercicio de comunicación gubernamental en el que existe diálogo e interacción entre comunicadores, participantes y el propio recurrente.

Tratándose de la decisión propia de las medidas cautelares se habla de antecedentes, presunciones y datos, entre otros elementos, como base de los criterios que permiten conceder o no una determinada medida cautelar

SUP-REP-121/2021

de forma que existen diversos escenarios procesales posibles.

En materia electoral, la decisión sobre una cautelar tiene la finalidad de garantizar la existencia y el restablecimiento del derecho probablemente afectado, así como evitar daños irreparables a los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución general o la legislación electoral aplicable.

Por tanto, se debe asumir que la decisión cautelar, en sí misma, se sujeta al razonamiento probatorio, por lo que debe contar con un marco de suficiencia para decidir sobre la concesión o denegación de la medida cautelar, de forma que no sería jurídicamente permisible emitir tales medidas cautelares con elementos carentes de objetividad o razonabilidad, esto es, a través de especulaciones.

Para decretar la medida cautelar, el razonamiento de la autoridad competente debe consistir en que, más allá de toda duda razonable, ha logrado la convicción de que existe un peligro cautelar determinado.

Esto significa que la valoración de cada supuesto debe ser estricta, por lo que no basta con una mera suposición de los denunciantes o de la propia autoridad administrativa electoral para concederla, sino que debe demostrarse porqué motivo se tiene la convicción de la existencia de un riesgo inminente de transgresión a los principios rectores de la función electoral por la posibilidad de que las conductas denunciadas y probablemente constitutivas de un ilícito electoral se podrían generarse nuevamente,

El peligro supone definir un estado de cosas que permite considerar que resulta razonable evitar el acaecimiento de un hecho que de ocurrir vulneraría en sentido del proceso.

En muchos casos las medidas cautelares requieren afirmar la verdad (en términos probatorios) de hechos que tendrán lugar en el futuro, de manera que la autoridad competente debe enfrentar un razonamiento predictivo basado en evidencias.



Esto quiere decir que en términos estrictos no parece razonable abandonar la pretensión de racionalidad de toda decisión materialmente jurisdiccional en el ámbito de las medidas cautelares por el desafío que se plantea a propósito de la existencia de identificar con datos del presente el acaecimiento de hechos futuros. **Esto obliga a entender a la decisión en materia cautelar como una clase de decisión que, necesariamente, se ampara en evidencias.**

En la sentencia emitida en los expedientes SUP-REP-139/2019 y acumulados, esta Sala Superior estableció que las conferencias matutinas corresponden a un formato de comunicación en el que el presidente de la República expone temas por él elegidos, con formato libre en cuanto al contenido y las y los representantes de los medios de comunicación a quienes el presidente elije dar la palabra para formular preguntas (el propio presidente conduce la interacción con los medios de comunicación).

Por lo que el criterio fundamental para advertir si se está o no ante propaganda gubernamental **implica un análisis del contenido del mensaje y, para determinar su permisión o prohibición en su difusión, si el tema tratado se ubica en alguna excepción legal a la propaganda gubernamental, así como el periodo de difusión.**

De manera que, para esta Sala Superior, **para establecer en qué casos las conferencias matutinas tienen un contenido de propaganda gubernamental, el estudio debe hacerse caso por caso, y conforme al parámetro del escrutinio de la información en sí misma**, para determinar si dicha información hace alusiones a propaganda gubernamental.

Por tanto, **lo relevante para la materia electoral no es el tipo de formato comunicativo en que se produce o difunde la información o los mensajes, sino que es el contenido lo que determina la existencia o inexistencia de la propaganda gubernamental prohibida.**

Es cierto que la normativa electoral en materia de comunicación y propaganda gubernamental protegen la equidad de la contienda y la neutralidad de los gobernantes; sin embargo, ello no habilita la posibilidad

SUP-REP-121/2021

jurídica de sancionar los modelos de comunicación gubernamental implementados, cuando lo relevante no es la forma ni el medio, sino el contenido de los mensajes o expresiones externadas, para estar en posibilidad de establecer si se trata de propaganda gubernamental, tanto en sede cautelar como al momento de resolver el correspondiente PES.

De ahí que esta misma Sala Superior estableció enfáticamente que para establecer en qué casos las conferencias matutinas tienen un contenido de propaganda gubernamental, **el estudio debe hacerse caso por caso, y conforme al parámetro del escrutinio de la información en sí misma**, para determinar si dicha información hace alusiones a propaganda gubernamental.

En ese contexto, del contenido del acuerdo impugnado, respecto de la tutela preventiva controvertida, debe decirse que la autoridad responsable basó su determinación en elementos carentes de objetividad y razonabilidad al invocar de forma genérica la probabilidad de continuidad de las conferencias mañaneras, su experiencia, supuestos hechos pasados y lo expresado por el recurrente en otra conferencia de prensa; de forma que su determinación se basó en meras especulaciones y no en un correcto estándar probatorio en sede cautelar que acreditase el riesgo o peligro real de afectación de los principios rectores de la materia electoral.

Lo anterior, porque no señaló de qué manera o forma objetiva se pudieran repetir la conducta denunciada y, con ello, provocar un posible daño a la integridad de los procesos electorales.

Es insuficiente la sola referencia a la experiencia de la responsable o actos pasados indeterminados, en tanto que con ello la responsable incumple con la obligación de motivar debidamente su determinación.

Tampoco resulta suficiente la presunción de continuidad en la realización de conferencias matutinas durante la etapa de campañas federal y locales en curso, porque, se insiste, en sí misma, la realización de este tipo de comunicación gubernamental no implica la comisión de una conducta ilícita, sino que debe analizar el contenido y contexto de los mensajes ahí



pronunciados para estar en aptitud jurídica de determinar, bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, si constituyen propaganda gubernamental.

Respecto de la valoración de las manifestaciones realizadas en la conferencia matutina de diecinueve de abril (distinta a la que es materia de las denuncias que motivan el acuerdo impugnado), si bien pudieran invocarse como un hecho notorio y elemento adicional para calcular la probabilidad de que se repita la conducta denunciada, en el caso, la Comisión de Quejas realizó una deficiente valoración de tales expresiones.

La Comisión de Quejas sólo se limita a señalar que las mismas (al hacer referencia a programas sociales o encuestas) de manera preliminar podrían transgredir los artículos 41 y 134 de la Constitución general, sin que se advierta que hubiera analizado, bajo la apariencia del buen derecho, si las mismas pudieran constituir de manera preliminar propaganda gubernamental, de forma que tales consideraciones devienen en genéricas y arbitrarias, por lo que no pueden ser tomadas en cuenta como un elemento para determinar el riesgo de que se repita la conducta denunciada.

Por tanto, la determinación de la Comisión de Quejas no fue conforme a Derecho porque se emitió respecto de acontecimientos que quizá no lleguen a suceder y, menos aún, con las características infractoras a las que alude, derivado de que utilizó un deficiente estándar probatorio.

Se insiste, aun cuando se está en sede preliminar, donde los hechos y las pruebas se valoran bajo el principio de apariencia del buen derecho, la Comisión de Quejas estaba obligada a asumir su decisión cautelar sobre la base de una suficiencia probatoria adecuada que le permitieran advertir un riesgo o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral.

Exigencia probatoria que en el caso no se observó, porque, se insiste, la Comisión de Quejas consideró la procedencia de la medida preventiva con base en elementos carentes de objetividad, cayendo en simples especulaciones.

Las medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva tienen por objeto evitar posibles daños en los bienes jurídicamente protegidos (en el exige a la autoridad administrativa electoral la adopción de mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas que a la postre resulten un ilícito en la materia.

Sin embargo, para su adopción, la autoridad electoral ha de contar con información suficiente que arroje la posibilidad real y objetiva de que las conductas que se aducen transgresoras de la ley se verificarán, y no la mera probabilidad de que así suceda, al requerirse un riesgo o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral.

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

Sobre esa base, las medidas cautelares en acción tutelar preventiva se podrán adoptar tratándose de hechos contraventores de la ley, que aún no acontecen, pero que sean de inminente realización, así como de aquéllos cuya verificación dependa simplemente del transcurso del tiempo, o los que sean una consecuencia forzosa e ineludible de otros que sucedieron con anterioridad.

Por tanto, en el caso, para efectos de la adopción de la medida cautelar resultaba insuficiente que la responsable sostuviera que las expresiones objeto de denuncia resultaban, preliminarmente, ilícitas, así como que el ejercicio o modelo de comunicación en el que se pronunciaron se continuaría realizando durante la etapa de campañas electorales de los procesos electorales federal y locales, aduciendo, subjetivamente, experiencia y actos pasados indeterminados.

Además, en el expediente en que se actúa, no existen siquiera indicios de que en las actividades que eventualmente pudiera llevar a cabo el recurrente, necesariamente manifieste nuevamente dichas expresiones



además de que la determinación de si las expresiones objeto de denuncia resultan o no ilícitas eran materia de estudio y conclusión respecto a la materia del fondo del procedimiento sancionador y no su estudio a través de un acuerdo sobre una medida cautelar.

Lo anotado adquiere singular relevancia porque para determinar si la emisión de tales expresiones se podría realizar posteriormente y con ello poner en riesgo los principios rectores de la materia electoral, resultaba necesario analizar si existían elementos que en sí mismos y en el contexto de su realización que podrían actualizar esa mismas conductas en un momento posterior, sin que sea dable ordenar la suspensión de actos futuros de manera abstracta y general a partir de considerar que hay indicios de que seguirán realizándose conferencias matutinas, pero no así de que en ellas se lleven a cabo manifestaciones que, bajo un análisis preliminar, se traduzcan en vulneración a los artículos 41 y 134 de la Constitución general.

De esta forma, pretender aplicar una tutela preventiva respecto de las posibles manifestaciones que pudiera realizar cualquier sujeto en el contexto de la comunicación gubernamental, político o electoral, sin tener bases objetivas y certeras de que las expresiones posiblemente ilícitas se pudieran generar nuevamente, torna restrictiva la medida cautelar respecto de hechos futuros de realización incierta, sobre bases y un contexto que no se han actualizado.

Además, no debe perderse de vista que el propio recurrente se encuentra sujeto a todo un régimen constitucional, legal y jurisprudencial de autocontención respecto de la propaganda gubernamental que puede o no difundir en los procesos electorales, federal y locales, en curso, en relación con sus conferencias mañaneras.

Ciertamente, al efecto baste recordar los criterios establecidos por esta misma Sala Superior en la sentencia correspondiente a los expedientes SUP-REP-139/2019 y acumulados, particularmente, las siguientes:

- Durante las campañas electorales y hasta el día de la jornada

electoral de 2021, los gobiernos de cualquier nivel y sus funcionarios **tienen prohibido difundir propaganda gubernamental, por cualquier medio o modalidad de comunicación social, como son entrevistas y conferencias de prensa**, en ninguna de las entidades federativas por estar llevándose a cabo comicios federales.

- **En cualquier momento de las conferencias**, incluido el periodo de preguntas y respuestas, **los funcionarios públicos deberán abstenerse de difundir logros de gobierno, obra pública, e, incluso, emitir información dirigida a incidir en las preferencias electorales de la ciudadanía, como la de valorar positivamente a algún gobierno.**

En consecuencia, le asiste razón al recurrente cuando aduce que la Comisión de Quejas dejó de considerar las causas de improcedencia para el dictado de medidas cautelares al tratarse de actos consumados y futuros de realización incierta.¹¹

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

Lo anterior no prejuzga sobre el sentido que pueda regir la decisión que se dicte en el fondo del procedimiento sancionador, toda vez que el dictado atinente a las medidas cautelares se efectúa a partir de un examen apriorístico de los elementos existentes en ese momento y bajo la apariencia del buen Derecho; en tanto en el fondo se llevará a cabo una justipreciación exhaustiva del caudal probatorio y la resolución se orientara

¹¹ Este criterio se ha seguido en diversas determinaciones de esta Sala Superior, como en las ejecutorias dictadas en los recursos de revisión SUP-REP-156/2020 y acumulado, SUP-REP-82/2020 y acumulados, SUP-REP-75/2020 y acumulado, SUP-REP-7/2019, SUP-REP-280/2018, SUP-REP-66/2017 SUP-REP-195/2016, entre otros.



sobre el estudio o interpretación de las disposiciones aplicables al caso.

VIII. DETERMINACIÓN

Al resultar **sustancialmente fundados los motivos de infirmitad** del recurrente, respecto de la medida cautelar de tutela preventiva determinada por la Comisión de Quejas, lo procedente es, revocar la parte atinente del acuerdo impugnado a fin de dejar sin efectos jurídicos la orden al recurrente de que se abstenga de continuar realizando actos que implican la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido y la probable transgresión de los principios de imparcialidad y neutralidad, así como las consideraciones que la sustentan:

En consecuencia, se debe:

- Revocar los puntos de acuerdo Primero y Segundo del acuerdo impugnado.
- Dejar sin efectos jurídicos todos los actos o resoluciones emitidos en cumplimiento a tales puntos de acuerdo que se están revocando.

Conforme con lo razonado, se

IX. RESUELVE

ÚNICO. Se **revocan** los puntos de acuerdo primero y segundo del acuerdo impugnado en términos del último considerando de este fallo.

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

SUP-REP-121/2021

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 DE LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y DEL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-121/2021¹²

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 cautelar en su vertiente preventiva aprobada en el acuerdo ACQyD-INE-68/2021. Por lo tanto, a continuación, exponemos los argumentos por los cuales votamos en contra de la revocación del acuerdo citado.

Primero, 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 la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral justifica la adopción de una medida cautelar para prevenir la realización de actos que vulneran los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad que rigen los procesos electorales en curso.

Para explicar los fundamentos y motivaciones de nuestro disenso, señalaremos el contexto de las manifestaciones que ha realizado el Presidente de la República. Luego, las consideraciones que sustentan el criterio adoptado por la mayoría.

Posteriormente, expondremos los motivos por los cuales no compartimos las consideraciones de la sentencia y las razones por las que de un análisis preliminar, la relevancia del deber jurídico de cuidado respecto del cargo que ostenta el denunciado y la sistematicidad de sus actuaciones resultan procedentes las medidas cautelares, a fin de evitar una vulneración a los

¹² 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.

SUP-REP-121/2021

principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad.

Finalmente, cabe precisar que de manera congruente hemos votado por la procedencia de la medida cautelar con motivo de expresiones realizadas por el Presidente de la República en eventos y conferencias matutinas durante el inicio del proceso electoral, por lo que por mayoría de razón se mantienen las mismas razones ahora que las realiza durante el periodo de campaña, al existir prohibición expresa en los artículos 41 y 134 constitucional de realizar propaganda gubernamental, así como para proteger los principios de imparcialidad y neutralidad, de ahí que en obvio de mayores repeticiones se puede consultar el marco jurídico y argumentos que se ha sostenido en los votos que hemos emitido conjuntamente en los expedientes SUP-REP-156/2020 y acumulado, SUP-REP-3/2021 y SUP-REP-20/2021.

1. Contexto

Durante el proceso electoral federal en curso, la Sala Superior ha conocido de diversos recursos respecto de manifestaciones que ha realizado el Presidente de la República¹³.

Primero, respecto de manifestaciones efectuadas durante dos eventos celebrados en la gira realizada por el Presidente en el Estado de Baja California y durante la conferencia mañanera celebrada el treinta de noviembre de dos mil veinte —SUP-REP-159/2020 y acumulado—, entre las expresiones realizadas destacan:

- **Primer evento:** En contra de los conservadores que apuestan a mantener el mismo régimen de corrupción, de injusticias, de privilegios... se están uniendo porque piensan que van a lograr el retroceso...
- **Segundo evento:** Se están reagrupando los conservadores... una alianza el PRI y el PAN... la corriente liberal y la corriente

¹³ El siete de septiembre de dos mil veinte, el Consejo General del INE dio inicio al proceso electoral federal 2020-2021 en el que se renovará la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.



conservadora... se están quitando las máscaras los que engañaban que eran distintos y se están uniendo.

- *No vamos a permitir fácilmente retrocesos, no queremos que regrese el régimen de corrupción, de injusticias, de privilegios.*

- *Tenemos una elección el año próximo, no sólo va a haber elecciones en 15 estados para gobernadores, sino se va a renovar también la Cámara de Diputados.*

- *Se usaba el presupuesto para comprar votos... maiceaban... el gobierno estaba para facilitar el saqueo...*

- *Cuando se presentó la iniciativa para la pensión de adultos mayores, la pensión a niñas... un partido de esos conservadores, que no voy a mencionar, votó en contra, un partido que dominó durante muchos años... Nada más les doy un adelante, una pista. Aquí en Baja California los diputados de ese partido votaron en contra de que se convirtiera en un derecho constitucional la pensión a los adultos mayores... Entonces, eso es lo que vamos a resolver el año próximo, eso es lo que está en juego en las elecciones.*

- *En el año próximo, 2021 y 2022, yo estoy seguro que va a ganar el movimiento liberal, las fuerzas progresistas, le van a ganar al partido conservador, al partido de la corrupción, al partido de los privilegios.*

- **Conferencia:** ...eran lo mismo el PRI y el PAN, que era el PRIAN... Ahora que voy me informo que se van a aliar el PRI y el PAN en Baja California, *ya van juntos en contra de nuestro proyecto.*

Yo creo que esa alianza en contra les va a afectar más. *Yo ni debería de estarlo diciendo*, pero un consejo no se le niega a nadie. Porque, imagínense, los que pensaban que el PRI era una cosa y el PAN otra, y el PRD otra, y ahora todos juntos, pues va a tener un efecto de bumerang, un efecto contrario, les va a perjudicar mucho.

Posteriormente, se conoció de otras manifestaciones realizadas en la conferencia matutina de veintitrés de diciembre de dos mil veinte —SUP-REP-3/2021 y SUP-REP-20/2021—, las expresiones que resaltan son:

- *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 una representación mayoritaria en la Cámara de Diputados.*

- *Como decisión popular, la gente decidirá si quiere más de lo mismo, retrocesos, o seguir adelante.*

SUP-REP-121/2021

- 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.

Ahora se presenta otra queja contra nuevas manifestaciones en una conferencia matutina del dieciséis de abril —SUP-REP-121/2021—, estas consisten en:

- Los tres estados con más pobreza, con más población indígena son los que más apoyos están recibiendo.
- Se están otorgando becas, se está apoyando a los productores del campo, se están entregando pensiones a adultos mayores, a niñas y niños con discapacidad nada más en Guerrero se entregan fertilizantes gratuitos a todos los productores de Guerrero a todos.
- Beneficiario un millón seiscientos setenta y tres, es probable que casi todos los hogares de Chiapas estén recibiendo cuando menos un apoyo, por eso el ciento veinticuatro porque hay quienes recibe dos, tres porque si en un hogar hay más de dos adultos mayores pues son dos apoyos.
- Nada más de programas sociales o de bienestar que llegan de forma directa, aquí no está lo de fertilizantes, aquí no está lo de la vacuna que se está aplicando que es universal y que es gratuita.

En el mismo acuerdo en que se concedieron las medidas cautelares se hizo referencia a la conferencia matutina del diecinueve de abril en la que el ejecutivo señaló:

- *Los conservadores están planteando, se unieron para que no tengamos mayoría en el Congreso, sobre todo en la Cámara de Diputados... Porque en la Cámara de Diputados se aprueba el presupuesto.*
- *¿Y qué quieren? Que el presupuesto ya no se dirija a los pobres, hablando con claridad; quieren que el presupuesto siga destinándose a los de arriba, eso es lo que quieren, añoran las partidas de moches, eso es lo que está en cuestión en la próxima elección.*
- *¿Para qué? Pues para lo que han hecho: no darle nada a la gente que lo necesita.*
- *Cuando propuse una iniciativa para que se entregaran pensiones a adultos mayores y que sea un derecho constitucional; y pensiones para niñas y niños con discapacidad, y que sea un derecho constitucional; la entrega de becas a estudiantes de familias pobres y que sea un derecho constitucional el que se tenga atención médica y medicamentos gratuitos, los del partido conservador votaron en contra. No estoy inventando nada. Entonces, por eso están unidos.*



- *Incluso el interlocutor le preguntó: ¿no considera que lo puedan sancionar por lo que acaba de decir? Y señaló: No estoy hablando de partidos, o estoy hablando del partido conservador. ¿Hay algún partido conservador? Hay uno nada más, nada más que no tiene registro, porque están tras bambalinas, son los que mueven los hilos, son los que mandan.*

En el diverso acuerdo reclamado de apercibimiento se hizo relación de la conferencia matutina de veinte de abril en la que se destacan las siguientes expresiones:

- *No se unieron los de partido conservador con sus voceros, intelectuales orgánicos, todos, para ver quién gana una gubernatura, presidencias municipales, diputaciones locales, no, no, no, el propósito es la Cámara de Diputados porque les incomoda muchísimo, sobre todo la política social;*
- *Les genera mucho coraje el que se ayude a los jóvenes, el que se dé pensión a los adultos mayores, el que se den las becas a los estudiantes de familias humildes. Les molesta, aunque parezca increíble, la atención médica y los medicamentos gratuitos. Tan es así, que cuando se planteó una reforma constitucional, sus representantes en la Cámara de Diputados votaron en contra, en contra de la pensión de los adultos mayores. No estoy inventando nada. En contra de la pensión a niñas, a niños con discapacidad, en contra de las becas, en contra de la salud pública y gratuita.*
- *Si ellos tienen mayoría, los del partido conservador, pues ellos van a manejar el presupuesto. ¿Cómo lo van a manejar? Como lo manejaban antes, con partidas de moches, a todos. Había partidas de moches a los mismos legisladores, a gobernadores, a presidentes municipales, ah, pero también había moche para las organizaciones no gubernamentales. Entonces, al pueblo no le llegaba nada, sólo repartían migajas cuando había elecciones, como en esta temporada.*
- *Volvió a ser cuestionado por un interlocutor en el sentido de ¿Pero no es como darle la vuelta a la ley electoral hablando de un partido conservador? A lo que contestó: Pues el que se considere conservador que levante la mano*

De lo anterior, se advierte que durante el proceso electoral federal en curso, al menos se han registrado siete hechos, que con independencia de su licitud, el Presidente de la República ha realizado manifestaciones relativas a los programas sociales que encabeza, al proceso electoral en curso, lo que representa el partido Morena y los diversos partidos, así como lo que está en juego con la renovación de la Cámara de Diputados.

2. Criterio de la mayoría

La sentencia revoca el Acuerdo ACQyD-INE-68/2021, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias, específicamente los puntos primero y segundo, relativos a la medida cautelar en tutela preventiva en ordenó al Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, abstenerse de continuar realizando los actos que implican la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, así como la probable transgresión de los principios de imparcialidad y neutralidad contenidos en los artículos 41 y 134 constitucional.

Para la mayoría, las razones de la Comisión de Quejas y Denuncias son insuficientes para **acreditar el riesgo de que se repita la conducta denunciada**, de forma que esa medida cautelar se decretó sobre actos consumados y futuros de realización incierta, ello porque estiman se emitieron sobre bases y un contexto que no se ha actualizado, esto es, posibles manifestaciones de la misma naturaleza que se realicen en las conferencias de prensa matutinas.

Por lo anterior, consideren que el acuerdo se encuentra indebidamente fundado y motivado, ya que las medidas cautelares en tutela preventiva sólo son procedentes cuando son de inminente realización.

3. Sentido del disenso

3.1. Medida cautelar preventiva

La discrepancia con la mayoría¹⁴ se centra en si es posible otorgar medidas cautelares respecto de las expresiones del Presidente de la República, ya

¹⁴ En el proyecto se señala que **sólo para efectos del análisis para el dictado de una medida cautelar**, se podría estimar que se está frente a una posible propaganda gubernamental, en la medida que el recurrente, en su calidad de presidente de la República, difundió logros de su gobierno, exaltando objetivos y resultados en una de sus conferencias matutinas (en términos de los criterios emitidos en la sentencia del SUP-REP-139/2019 y acumulados), manifestación que resulta suficiente para tener por acreditada la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora.



que, en principio, se tratan de **hechos consumados** que se dieron al momento de emitirlas, mientras que la posibilidad de conceder medidas cautelares en su vertiente preventiva sobre actos futuros, únicamente procede cuando son de inminente realización.

Para la mayoría, las razones de la comisión de quejas son insuficientes para **acreditar el riesgo de que se repita la conducta denunciada**, de forma que esa medida cautelar se decretó sobre actos consumados y futuros de **realización incierta**, ello porque estiman se emitieron **sobre bases y un contexto que no se han actualizado**, esto es, posibles manifestaciones que se realicen en las conferencias de prensa matutinas.

Disentimos porque consideramos que en cuanto al acto concreto del contenido de la conferencia matutina debe atenderse al análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y el interés social, junto con el peligro en la demora, sin que resulte determinante el hecho de que el acto ya se hubiere efectuado o consumado toda vez que hay todavía principios que tutelar, por lo que la medida también debe permitir una tutela preventiva, a fin de resguardar en la etapa de campaña, la máxima protección de los principios rectores de la materia electoral, entre ellos imparcialidad y neutralidad.

Asimismo, estimamos que la medida de tutela preventiva se ajustó a los criterios para su emisión, en tanto que sí se encuentra justificada la inminencia de los actos, por lo que el contexto de tales asuntos no puede llevar a considerar que se trató de actos futuros de realización incierta, por lo que no existe asidero jurídico y fáctico para afirmar que el INE aplicó incorrectamente la jurisprudencia 14/2015¹⁵, de rubro MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.

¹⁵ Consultable en Compilación 1997-2018. Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Tomo: Jurisprudencia. Volumen 1. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Páginas 575-576.

SUP-REP-121/2021

Efectivamente, las medidas cautelares¹⁶, en su **vertiente de tutela preventiva**, tienen por objeto prevenir la comisión de hechos que, **si bien futuros**, puedan, por las condiciones de su materialización, poner en riesgo real y objetivo los principios rectores de todo proceso electoral al momento de actualizarse¹⁷.

Así, la tutela preventiva se dirige a la prevención de los daños. 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.

En éstas se pide un comportamiento específico respecto a una obligación que ha sido incumplida y que no ha causado un daño irreparable aún, de manera cautelar se solicita la prevención de un daño inminente.

La Sala Superior ha establecido que la tutela preventiva¹⁸ se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o

¹⁶ Las medidas cautelares, en cuanto a su contenido, pueden ser de dos tipos: en cuanto a su contenido, la tutela puede ser específica o resarcitoria y por su oportunidad preventiva o represiva.

¹⁷ 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 éstas tienen un doble carácter: el cautelar y el tutelar, lo cual es aplicable, *mutatis mutandi*, tratándose de medidas cautelares en el ámbito interno de los Estados. Al respecto véase, entre otros pueden consultarse: Resolución 5/2014, Medida Cautelar número 374-13, 18 de marzo de 2014, Gustavo Francisco Petro Urrego respecto de la República de Colombia; Resolución 9/2014, Medida Cautelar número 452-11, 5 de mayo de 2014, Líderes y lideresas de Comunidades Campesinas y Rondas Campesinas de Cajamarca respecto de la República de Perú, y Resolución 21/2014, Medida Cautelar número 252-14, 18 de julio de 2014, Miembros de la Revista Contralínea respecto de México.

¹⁸ Jurisprudencia 14/2015, de rubro: MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.



eviten el comportamiento lesivo.

Es decir, consiste no sólo en abstenerse de realizar una conducta o comportamiento que cause daño, sino en adoptar las medidas de precaución necesarias para que no se genere; 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 establecida¹⁹.

La tutela preventiva parte del supuesto de que existen valores, principios y derechos que requieren de una tutela específica, real y dúctil, en atención a que todo lo que está reconocido por el derecho sustantivo debe encontrar una verdadera protección que no sólo obligue a cesar las actividades que causan el daño, sino a adoptar las medidas necesarias para evitar el comportamiento lesivo.

De ahí que la tutela preventiva se dirige a que el peligro de lesión sobre un determinado valor, principio o derecho no sobrevenga, que no se lleve a cabo la actividad lesiva, o bien, que se impida la continuación o repetición de esa actividad²⁰.

Para la adopción de tales medidas, la autoridad electoral debe contar con información suficiente que arroje la existencia; en ese sentido deben distinguirse actos futuros **contingentes o eventuales** respecto de los cuales no existe seguridad de que sucederán y los **probables** o de **inminente realización** que de conformidad con la información con la que se cuenta se advierte una **probabilidad alta, real y objetiva** de que las conductas se **llevarán a cabo**, y **no la mera posibilidad de que así suceda**²¹

¹⁹ SUP-REP-114/2019.

²⁰ SUP-REP-251/2018

²¹ Criterio sostenido por la Sala Superior en las sentencias dictadas en los SUP-REP-

SUP-REP-121/2021

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.

Lo anterior, porque las medidas cautelares tienen por objeto hacer cesar o desaparecer determinada conducta que ponga en riesgo los principios rectores del proceso electoral.

En otras palabras, la adopción de medidas cautelares presupone 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.

En ese sentido, para el otorgamiento de las medidas cautelares, deben **tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares del caso**, lo que implica realizar un **juicio de probabilidad y verosimilitud** del derecho del solicitante, así como una apreciación de la apariencia de licitud o ilicitud de una conducta, por sí misma o por sus condiciones de ejecución, sin perjuicio de que esta determinación previa pueda cambiar con el dictado de la sentencia definitiva.

Así pues, atendiendo a su función preventiva, las medidas cautelares deben otorgarse, cuando existe un peligro en la demora de su concesión o una necesidad de prevención de probables violaciones a principios, derechos o bienes jurídicos, considerando en particular, la proximidad de la jornada electoral y los principios de equidad en la contienda y de libertad del sufragio.

En el caso, para conceder la medida cautelar la Comisión responsable además de tomar en cuenta los hechos denunciados, relacionó que en la conferencia matutina de diecinueve de abril, en las cuales realizó



manifestaciones en relación con la renovación de la Cámara de Diputados, lo que estaba en juego, en específico, los programas sociales que se han aprobado en su administración.

Es decir, previo al dictado de la medida cautelar advirtió otro hecho en que se repetía la conducta, de ahí que la autoridad sí justificó la probabilidad y necesidad de las medidas.

En ese orden de ideas y conforme al contexto señalado previamente, para esta Sala Superior es un hecho notorio que se ha conocido de siete hechos respecto de manifestaciones realizadas por el Presidente de la República, vinculada con los programas sociales que encabeza, al proceso electoral en curso, lo que representa el partido Morena y los diversos partidos, así como lo que está en juego con la renovación de la Cámara de Diputados, resaltando que indica que se unieron para que no “tengamos mayoría en el Congreso”, colocándose en un papel de un participante más en la contienda electoral, lo cual resulta ajeno a la observancia de las obligaciones constitucionales de su investidura.

Respecto de lo cual, cabe enfatizar que los últimos hechos, han acontecido en el periodo de campañas del proceso electoral federal, y la propia Sala con base en lo mandado por la Constitución y ley, específicamente en los artículos 41 y 134 de la Constitución General, emitió criterios en la sentencia emitida en los expedientes SUP-REP-139/2019 y acumulados a la que estaban constreñidos todos los servidores públicos, en los que se especificaba que:

- **Durante las campañas electorales** y hasta el día de la jornada electoral de 2021, los gobiernos de cualquier nivel y sus funcionarios tienen **prohibido difundir propaganda gubernamental**, por cualquier medio o modalidad de comunicación social.
- En cualquier momento de las conferencias, **incluido el periodo de preguntas y respuestas**, los funcionarios públicos **deberán abstenerse de difundir logros de gobierno**, obra pública, e, incluso, emitir información dirigida a **incidir en las preferencias**

electorales de la ciudadanía

De ahí que consideremos que sí se encuentra justificada la probabilidad y necesidad de la medida cautelar, porque **tomando en cuenta las circunstancias y características particulares del caso**, de un **juicio de probabilidad y verosimilitud**, se tiene información suficiente para concluir que existe una real, alta, y objetiva probabilidad de que las manifestaciones denunciadas se repitan, en tanto que se han realizado de manera sistemática por el denunciado

No pasa inadvertido que en diversos precedentes²² la Sala Superior ha señalado que se considera que los hechos que puedan generar algún impacto real y objetivo, **aunque aún no sucedan**, por su **probabilidad o inminente realización**, cuando:

- Su verificación dependa simplemente del transcurso del tiempo.
- Su acontecimiento sea consecuencia forzosa e ineludible de otros hechos que sucedieron con anterioridad.
- Se infiera la verificación de acciones concretas dirigidas específicamente a generarlos porque de manera ordinaria se constituyen como preparatorios de su realización.

Sin embargo, para los suscritos no puede considerarse que se trate de los únicos casos, sino como fue señalado se debe atender al caso concreto, sus particularidades y a un juicio de probabilidad, en tanto que el criterio que ha tomado la mayoría en esta clase de hechos denunciados y resueltos en los expedientes SUP-REP-156/2019 y acumulado, SUP-REP-3/2021 y SUP-REP-20/2021, así como el que nos ocupa, implica que jamás se podría conceder una medida cautelar en apariencia del buen derecho y con ello se deja de tutelar los principios que rigen el proceso electoral en curso, así como la finalidad de que el sistema prevea la posibilidad del dictado de

²² Recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados con las claves: SUP-REP-53/2018, SUP-REP-16/2017 y SUP-REP-10/2018.



medidas cautelares, y, por el contrario, se permite su afectación, así como se sitúa al Presidente de la República por encima de la Constitución al dejar sus actos fuera de un control jurisdiccional cautelar.

Por lo tanto, la autoridad responsable no fue omisa en advertir que los hechos denunciados constituían actos consumados respecto de los cuales, en principio, no era posible dictar una medida cautelar, sin embargo al considerar que los hechos futuros tenían una probabilidad de repetirse, a partir de que las manifestaciones del Presidente de la República se han repetido, fue que determinó pertinente el dictado de una medida cautelar como tutela preventiva a fin de evitar que una conducta apartemente ilícita vuelva a ocurrir y así salvaguardar los principios constitucionales que rigen los procesos electorales como lo son los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda.

Lo cual se comparte en tanto que resulta imperante proteger dichos principios dadas las características del actual proceso electoral que se está viviendo a nivel federal y que veintinueve de las treinta y dos entidades federativas que conforman al país celebrarán jornada comicial el próximo seis de junio a fin de renovar diversos cargos de elección popular.

4. Conclusión

Consecuentemente, consideramos que debió confirmarse la emisión de la medida cautelar por las razones expuestas, puesto que la repetición de las expresiones denunciadas ha sido constante, sistematizada y existe una certeza de su alta probabilidad de repetición.

No tutelar como órgano constitucional electoral esta clase de manifestaciones implica dejar abierta la posibilidad de que se sigan repitiendo 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.

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

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas

SUP-REP-121/2021

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.