



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO
ESPECIAL SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-166/2020

RECORRENTE: PRESIDENCIA DE LA
REPÚBLICA

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

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA ARALÍ
SOTO FREGOSO

SECRETARIOS: RAMÓN CUAUHTÉMOC
VEGA MORALES Y JUAN MANUEL ARREOLA
ZAVALA

Ciudad de México, a veintidós de diciembre de dos mil veinte.

VISTOS, para resolver los autos del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-166/2020, interpuesto por el Presidente de la República, por conducto de su representante, Edgar Armando Aguirre González, en su carácter de consultor de defensa legal adscrito a la Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso de la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República, en contra del Acuerdo dictado por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, el diez de diciembre de dos mil veinte, en el expediente UT/SCG/PE/PRD/CG/94/PEF/1/2020 y sus acumulados.

RESULTANDOS

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

1. Denuncias. Entre el treinta de noviembre y el dos de diciembre de dos mil veinte, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Acción Nacional y diversas diputadas y diputados federales del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, denunciaron al Presidente de la República por la presunta vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad en la contienda, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos.

Lo anterior, porque durante una gira en el Estado de Baja California y en la conferencia matutina del treinta de noviembre, el Presidente realizó manifestaciones que, a consideración de las y los denunciantes, invitaron a reflexionar el voto de la ciudadanía en favor de Morena y en contra de los denunciantes.

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

2. Instrucción. La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral realizó diversas diligencias



preliminares, admitió a trámite las denuncias y reservó el emplazamiento de las partes hasta en tanto se culminara la etapa de investigación. Además, acordó formular la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares.

3. Acuerdo ACQyD-INE-29/2020. El cuatro de diciembre, la Comisión de Quejas declaró procedentes las medidas cautelares, bajo la figura de tutela preventiva, en cuanto a la posible vulneración de los principios de imparcialidad y neutralidad. En consecuencia, ordenó al Presidente de la República se abstuviera de realizar o emitir expresiones y declaraciones de índole electoral, así como de utilizar los espacios de comunicación oficial y aprovechar las funciones inherentes a su cargo para esos mismos efectos.

Asimismo, declaró improcedente la adopción de medidas cautelares, respecto de promoción personalizada del Presidente de la República —al no acreditarse el elemento objetivo—. Y, respecto al presunto uso indebido de recursos públicos —por no ser un tópico que permita pronunciamiento en sede cautelar—.

4. Recursos de revisión del procedimiento sancionador SUP-REP-156/2020 y su acumulado SUP-REP-157/2020. El seis de diciembre, Morena y el Presidente de la República interpusieron ante la autoridad responsable, los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador en contra

SUP-REP-166/2020

del acuerdo mencionado en el numeral inmediato anterior, lo cuales fueron resueltos por la Sala Superior en sesión de catorce de diciembre en el sentido de, entre otras cuestiones, revocar dicha determinación.

5. Denuncias de incumplimiento de la medida cautelar. Los días siete y ocho de diciembre, los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional denunciaron al Presidente de la República, por la supuesta vulneración a lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Federal y a los principios de equidad y neutralidad, derivado de diversas manifestaciones que realizó en una conferencia de prensa.

El ocho y nueve de diciembre, se tuvieron por recibidas las denuncias precisadas en el párrafo anterior y, al advertirse que las manifestaciones denunciadas se encontraban directamente vinculadas con el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRD/CG/94/PEF/1/2020 y sus acumulados, así como con la medida cautelar dictada en el acuerdo ACQyD-INE-29/2020, se dio trámite como una denuncia por el posible incumplimiento de la citada medida cautelar.

6. Acuerdo de la Unidad Técnica (resolución reclamada). Con motivo de las denuncias del presunto incumplimiento de la aludida medida cautelar, el diez de diciembre, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral emitió un acuerdo en el



que consideró necesario ordenar al Presidente de la República apegara su actuar a lo ordenado en el Acuerdo ACQyD-INE-29/2020, apercibido de que en caso de incumplimiento, se le impondría una amonestación como medida de apremio y se ordenó el inicio de un procedimiento ordinario sancionador, en contra del Titular del Ejecutivo Federal, por el probable incumplimiento al acuerdo de medida cautelar antes referido.

SEGUNDO. Medio de impugnación. Inconforme con dicha decisión, el quince de diciembre, el Presidente de la República, por conducto de Edgar Armando Aguirre González, en su carácter de consultor de defensa legal adscrito a la Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso, interpuso el presente recurso.

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

II. RAZONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. De conformidad con el artículo 109, apartado 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la

SUP-REP-166/2020

Sala Superior es competente para resolver de las medidas cautelares que emita el Instituto Nacional Electoral, a que se refiere el apartado "D", Base III, del artículo 41 de la Constitución Federal.

En el presente caso, se impugna el Acuerdo de diez de diciembre de la presente anualidad dictado por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRD/CG/94/PEF/1/2020 y acumulados, para hacer efectivo lo ordenado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, tocante a las medidas cautelares que decretó en el acuerdo ACQyD-INE-29/2020, ante el presunto incumplimiento de las mismas.

En ese sentido, la Sala Superior es competente para resolver respecto de las medidas cautelares que emita el Instituto, y en el presente caso se impugna un acuerdo vinculado con el otorgamiento de las mismas, en tanto que se pretende hacer efectivas las mismas, se considera que la Sala Superior es competente para conocer y resolver lo conducente.

SEGUNDO. Causales de improcedencia. La autoridad responsable manifestó en su informe circunstanciado que el recurso interpuesto es improcedente, por las siguientes causales:



a) El acuerdo impugnado carece de definitividad y firmeza, por lo que no causa al recurrente una afectación a su esfera de derechos al ser un acto intraprocesal.

b) El recurrente no tiene interés jurídico para impugnar al no resentir una afectación a sus derechos.

c) El medio de impugnación resulta extemporáneo, pues señala que, en el caso, se impugnan medidas encaminadas a lograr el cumplimiento del Acuerdo ACQyD-INE-29/2020 de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, cuyo acuerdo se notificó al recurrente el once de diciembre a las catorce horas con cincuenta y dos minutos horas y la demanda se presentó el quince de diciembre a las doce horas con nueve minutos, por lo que resulta evidente su presentación extemporánea al estar relacionada la impugnación con un acuerdo de medidas cautelares.

En concepto de esta Sala Superior, las causales de improcedencia se **desestiman** por lo siguiente:

Definitividad y firmeza

Se desestima dicha causal en razón de que ha sido criterio reiterado de este órgano jurisdiccional que el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador es el único

SUP-REP-166/2020

medio de impugnación idóneo para controvertir las resoluciones que recaigan a las medidas cautelares solicitadas y la imposición de medidas de apremio en un procedimiento especial sancionador, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 109, apartado 1, inciso c), de la Ley de Medios.

En dichos precedentes, se sostuvo que la impugnación relacionada con la aplicación de un medio de apremio dirigido a lograr, de manera coercitiva, el cumplimiento de una medida cautelar dictada en un procedimiento especial sancionador, debía conocerse y resolverse a través del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, porque de otra manera no se lograría cumplir con la finalidad de disipar, de manera expedita, el peligro de que se realicen conductas que a la postre puedan resultar ilícitas.

Cabe mencionar que en la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-196/2016, cuya litis se circunscribió a determinar la validez jurídica de un medio de apremio aplicado por la falta de acatamiento a las medidas cautelares dictadas en un procedimiento especial sancionador, se sostuvo que el acto impugnado resultaba definitivo y firme, en razón de que se controvertieron los puntos de acuerdo emitidos por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE, en los que determinó, entre otras cuestiones, hacer efectivo el medio de apremio decretado en un diverso



proveído, pues no existía otro medio de impugnación que debía ser agotado previamente, cuya resolución pudiera tener el efecto de revocar, anular, modificar o confirmar el acto controvertido.

En dicho precedente se tomó en cuenta el criterio contenido en la jurisprudencia 44/2010 intitulada: TERCEROS INTERESADOS. EL ACUERDO DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR, POR EL CUAL NO SE ADMITE SU COMPARECENCIA, ES DEFINITIVO PARA SU IMPUGNACIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TLAXCALA Y SIMILARES), para señalar que un acto intraprocesal cumple con definitividad y firmeza, cuando su emisión produce efectos jurídicos en el acervo sustantivo de quien haga valer el medio de impugnación.

En ese sentido, en el presente caso, el acuerdo controvertido es susceptible de generar una afectación al recurrente, lo cual justifica un pronunciamiento de fondo por parte de esta Sala Superior.

Lo anterior, en razón de que la determinación del incumplimiento de una medida cautelar podrían acarrear consecuencias irreparables. Esto, en virtud de que las actuaciones realizadas por la autoridad administrativa electoral podrían implicar la aplicación de una medida de apremio en detrimento de la esfera de derechos de los justiciables y, en su caso, provocar la realización de gestiones

SUP-REP-166/2020

o acciones necesarias para que cese el supuesto incumplimiento, con todas las consecuencias que ello implica.

Asimismo, en el recurso identificado con el número SUP-REP-181/2016, se impugnó un acuerdo de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, con motivo de una denuncia de presunto incumplimiento de medida cautelar y en el que ordenó seguir un nuevo procedimiento administrativo sancionador por el supuesto incumplimiento, aunado a que se había ordenado a diversas personas diputadas del grupo parlamentario del partido Morena, que realizaran las gestiones o acciones necesarias para que cesara la transmisión de un audiovisual materia de la denuncia de incumplimiento de la medida cautelar.

En este asunto, también se consideró que el acto era definitivo y firme en razón de que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación no preveía algún otro recurso o juicio que debía ser agotado previamente a la tramitación de dicho recurso para alcanzar su pretensión.

Por tanto, el acto es definitivo, y no existe un recurso o medio que se deba agotar antes para impugnar dicha determinación.

Interés jurídico



Se desestima dicha causal en razón de que el recurrente tiene interés jurídico para impugnar la determinación, toda vez que impugna el acuerdo por la que la Unidad Técnica responsable pretende hacer efectivo lo ordenado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral en el Acuerdo ACQyD-INE2972020, esto es, la aplicación de una medida cautelar como tutela preventiva, apercibido que, en caso de incumplimiento, se le impondría una amonestación como medida de apremio.

Por tanto, dicha determinación le impone una acción a realizar lo que le afecta su esfera de derechos.

Extemporaneidad

Se desestima dicha causal en razón de que, ante la ausencia de una norma específica que prevea el plazo para impugnar actos o resoluciones vinculados con el otorgamiento de medidas cautelares, que no constituyen propiamente la resolución que las otorga o las niega debe observarse la regla general prevista en el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo que el plazo para controvertir tal clase de actos o resoluciones debe ser de cuatro días.

Es aplicable al respecto, la *ratio essendi* de la jurisprudencia

SUP-REP-166/2020

de esta Sala Superior, que dice:

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

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

Precisado lo anterior, se tiene en cuenta que la resolución reclamada le fue notificada al ahora recurrente el once de diciembre a través del oficio INE/UT/04704/2020, lo que se advierte del contenido de la demanda; mientras ésta se presentó el día quince del mismo mes, a las doce horas con



nueve minutos, lo que se observa del sello de recepción atinente, lo que pone de relieve su presentación dentro del término legal.

TERCERO. Requisitos de procedencia. Se tienen por satisfechos los requisitos previstos en los artículos 7, párrafo 1, 9, párrafo 1, 13, párrafo 1, 45, 109 y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

1. Forma. El recurso se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en los que se hace constar el nombre y firma autógrafa de quien interpone el recurso en representación del partido inconforme; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos que constituyen los antecedentes del caso y los agravios que causa el acto impugnado, así como los preceptos presuntamente violados.

2. Oportunidad. Se considera que el recurso fue interpuesto de manera oportuna conforme a lo indicado en el considerando anterior, al desestimar la causal de improcedencia relativa a la presentación extemporánea de la demanda.

3. Legitimación y personería. Se reconoce la calidad de Edgar Armando Aguirre González como representante del recurrente, ya que la consejería jurídica cuenta con esta

facultad legal, por lo que está legitimado para interponer el recurso.

4. Interés jurídico. El recurrente tiene interés jurídico de acuerdo a lo previsto en el considerando anterior, al desestimar la causal de improcedencia relativa al requisito en comento.

5. Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, de acuerdo al estudio realizado en el considerando anterior en relación al citado requisito.

CUARTO. Síntesis del acuerdo impugnado y conceptos de agravio.

1. Acuerdo impugnado

Por su parte, la Unidad Técnica responsable basó esencialmente la determinación en las consideraciones siguientes:

La Autoridad responsable señaló que en atención a las nuevas denuncias se ordenó certificar el contenido de las expresiones realizadas por el Titular del Ejecutivo Federal, en la conferencia de prensa celebrada el siete de diciembre.

En esa tesitura, la responsable concluyó que, del análisis de



las declaraciones realizadas por el Presidente de la República Mexica en dicha conferencia, actualizaron un posible incumplimiento a la medida cautelar dictada por la Comisión de Quejas y Denuncias en el ACQyD-INE-29/2020, por lo que podrían ser ilegales y contrarias al principio de equidad en la contienda y a los principios de neutralidad e imparcialidad que debe observar el Titular del Ejecutivo Federal en todo momento.

Concluyó que ante el presunto incumplimiento de lo ordenado y a fin de garantizar el principio de equidad en la contienda y el riesgo de que las conductas se repitieran u ocurrieran nuevamente, se consideró necesario ordenar al Presidente de la República, apegara su actuar a lo ordenado por la Comisión de Quejas y Denuncias en el Acuerdo ACQyD-INE-29/2020, apercibido que, en caso de incumplimiento, se le impondría una amonestación como medida de apremio. En ese sentido, también ordenó iniciar un procedimiento ordinario sancionador, en contra del Titular del Ejecutivo Federal, por el probable incumplimiento al acuerdo de la medida cautelar.

2. Síntesis de agravios.

El recurrente formuló dos agravios, en los que aduce esencialmente lo siguiente:

Falta de fundamentación y motivación del acuerdo impugnado

a) El recurrente señala, fundamentalmente, que el acuerdo impugnado carece de la debida fundamentación y motivación, ya que no existe sustento legal para el dictado del apercibimiento contenido en el Acuerdo impugnado, así como para ordenar la apertura de un diverso procedimiento sancionador con motivo de la supuesta medida cautelar.

Lo anterior, en razón de que, afirma, que la petición primigenia para otorgar la medida cautelar preventiva resultó notoriamente improcedente al actualizarse un impedimento procesal para analizar la petición de las personas denunciantes, relativa a que se dictaran dichas medidas en la modalidad de tutela preventiva con el objeto de ordenar o exhortar al Presidente de México para que se abstenga de realizar actos como los denunciados, de acuerdo a lo resuelto por esta Sala Superior en la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-156/2020 y su acumulado que revocó el Acuerdo ACQyD-INE-29/2020.

En ese sentido, sostiene que la emisión del acuerdo impugnado deriva de una medida cautelar ahora inexistente, esto es, se trataba de un acto derivado de una determinación viciada de ilegalidad y que, por tanto, al seguir la suerte de lo principal, debe revocarse en su



totalidad.

b) Refiere que la responsable llevó a cabo un análisis subjetivo y carente de racionalidad para concluir que se violentó alguna medida cautelar, ya que a pesar de que no contaba con ningún indicio probatorio objetivo sobre la continuación o reiteración de la conducta señalada, se pronunció sobre actos futuros que no eran eminentes, estableciendo su determinación sobre el presunto incumplimiento de lo ordenado por la Comisión de Quejas y Denuncias en el Acuerdo ACQyD-INE-29/2020.

De ahí que, debió pronunciarse sobre la actualización de la hipótesis de notoria improcedencia.

Asimismo, expone que la carga probatoria en el procedimiento especial sancionador, recae en las personas denunciantes y no en el sujeto denunciado; principio que se extiende a la instancia incidental, pues al solicitar la aplicación de una tutela preventiva, los quejosos tenían la obligación procesal de aportar los medios de prueba que corroboraran sus afirmaciones, máxime que, durante el desarrollo de todo procedimiento sancionador, prevalece el principio de presunción de inocencia a favor de los imputados.

Por tanto, solicita que se revoque lisa y llana dicho proveído.

Indebida escisión de la queja a fin de cambiar del procedimiento especial sancionador a un procedimiento sancionador ordinario derivado del probable incumplimiento a lo ordenado en el acuerdo ACQyD-INE-29/2020.

El recurrente aduce, fundamentalmente, que en el CUARTO punto del acuerdo, la responsable determinó escindir del expediente en que se actúa en lo relativo al incumplimiento de la medida cautelar, respecto de la presunta promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos atribuibles a su representado; sin embargo, sostiene que se omite señalar las razones por las cuales consideró escindir la queja y cambiar de procedimiento especial sancionador a un procedimiento sancionador ordinario, derivado de un probable incumplimiento a lo ordenado en el acuerdo de medida cautelar ACQyD-INE-29/2020 dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto, el cuatro de diciembre, de ahí que se encuentre indebidamente fundado y motivado.

Señala que, en el caso, no se debió escindir la queja ya que se trata de una denuncia por presuntas infracciones en materia electoral durante el proceso electoral en curso, relacionada con la presunta promoción personalizada y el uso indebido de recursos públicos, por lo que, desde su óptica, la vía adecuada era el procedimiento especial sancionador con el fin de no dividir la continencia de la



causa.

Refiere que, considerar lo contrario, podría generar un perjuicio ante el peligro de que se den resoluciones contradictorias, sobre una temática íntimamente relacionada.

QUINTO. Estudio de fondo.

La Sala Superior considera **que le asiste la razón al recurrente**, toda vez que existió un cambio de situación jurídica en el acuerdo impugnado derivado de la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-156/2020 y su acumulado, en la que se determinó revocar el acuerdo ACQyD-INE-29/2020 emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, el cuatro de diciembre del año en curso y, en razón de tal hecho, el acto controvertido se encuentra indebidamente fundado y motivado.

Al respecto, importa resaltar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su numeral 16, párrafo 1, establece que:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

SUP-REP-166/2020

De lo anterior, se considera que la fundamentación y la motivación deben de actualizarse de forma armónica y conjunta en cualquier acto de autoridad.

En ese tenor, todo acto de autoridad se debe sujetar a lo siguiente:

- a) La autoridad emisora del acto debe ser legalmente competente para emitirlo.
- b) En la emisión del acto se deben establecer los fundamentos legales aplicables al caso en concreto y,
- c) Se deben explicitar las razones que sustentan el dictado del acto o determinación respectiva.

Al respecto, esta Sala Superior en forma reiterada ha considerado que la fundamentación y motivación se debe hacer conforme lo prevé el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es, conforme con el mencionado precepto, los actos o resoluciones deben ser emitidos por autoridad competente, así como estar debidamente fundados y motivados; es decir, el mandato constitucional impone a la autoridad emisora de un acto, la obligación de expresar las normas que sustentan su actuación, además de exponer con claridad y precisión las



consideraciones que le permiten tomar las medidas adoptadas, estableciendo su vinculación y adecuación con los preceptos legales aplicables al caso concreto, es decir, que se configuren las hipótesis normativas.

Para que exista motivación y fundamentación sólo se requiere que quede claro el razonamiento sustancial sobre los hechos y causas, así como los fundamentos legales aplicables, sin que se pueda exigir formalmente mayor amplitud o abundancia que la expresión de lo estrictamente necesario para que se comprenda el argumento manifestado; en este tenor, la ausencia total de motivación o de la argumentación legal, o bien, que las mismas sean tan imprecisas que no den elementos a los recurrentes para defender sus derechos o impugnar el razonamiento aducido por las autoridades, da lugar a considerar la ausencia de motivación y fundamentación.

En tal sentido, por fundamentación se entiende la exigencia a cargo de la autoridad de señalar el precepto legal aplicable al caso concreto, en tanto que la motivación se traduce en demostrar que el caso está comprendido en el supuesto de la norma.

La falta de tales elementos ocurre cuando se omite argumentar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para juzgar que el caso se

SUP-REP-166/2020

puede adecuar a la norma jurídica, o hipótesis normativa.

Así, la garantía de fundamentación y motivación de un acto de autoridad se puede ver cumplida de diferente manera, dependiendo de la autoridad de la que provenga el acto y de la naturaleza de éste, dado que mientras más concreto e individualizado sea el acto, se requerirá de particulares elementos para que sea admisible tener por cumplida tal garantía.

En efecto, el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su primer párrafo, el imperativo para las autoridades de fundar y motivar sus actos que incidan en la esfera de los gobernados.

Precisado lo anterior, la contravención al mandato constitucional que exige la fundamentación y motivación de los actos de autoridad puede revestir dos formas distintas, a saber: la derivada de su falta, y la correspondiente a su incorrección.

La primera de estas manifestaciones, es decir, la falta de fundamentación y motivación, se actualiza cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica.



En cambio, hay una indebida fundamentación cuando en el acto de autoridad sí se invoca el precepto legal, sin embargo, resulta inaplicable al asunto por las características específicas de éste que impiden su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa; y una incorrecta motivación, en el supuesto en que sí se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas están en disonancia con el contenido de la norma legal que se aplica en el caso.

De manera que, la falta de fundamentación y motivación significa la carencia o ausencia de tales requisitos, mientras que, la indebida o incorrecta fundamentación y motivación entraña la presencia de ambos requisitos constitucionales, pero con un desajuste entre la aplicación de normas y los razonamientos formulados por la autoridad en el caso concreto.

La diferencia apuntada permite advertir que, en el primer supuesto, se trata de una violación formal dado que el acto de autoridad carece de elementos ínsitos, connaturales al mismo, por virtud de un imperativo constitucional; y en el segundo caso, consiste en una violación material o de fondo porque se ha cumplido con la forma mediante la expresión de fundamentos y motivos, pero unos y otros son incorrectos.

Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia identificada

SUP-REP-166/2020

con el número de registro 238212, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Séptima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, tomos 97-102, tercera parte, página 143, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

En el caso, es un hecho notorio¹ para esta Sala Superior que el catorce de diciembre pasado se resolvió el recurso SUP-REP-156/2020 y su acumulado SUP-REP-157/2020 que -entre otras cosas- revocó el ACQyD-INE-29/2020.

Esto provocó un cambio de situación jurídica que dejó sin efectos la medida cautelar adoptada en dicho acuerdo, por

¹ Se invoca como hecho notorio conforme con el artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios y la jurisprudencia de rubro HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que define por hechos notorios, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, la ciencia, la naturaleza, las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar.

Dicha jurisprudencia puede ser consultada en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, junio de 2006 (dos mil seis), página: 963. Registro: 174899.



lo que la decisión asumida en el acto impugnado estaría afectando la nueva situación jurídica generada por un acto posterior.

En la sentencia dictada el catorce de diciembre del presente año, en el expediente SUP-REP-156/2020 y su acumulado SUP-REP-157/2020, este órgano jurisdiccional consideró fundado del agravio del recurrente, porque la medida cautelar no estaba debidamente fundada y motivada, ya que se debió atender las circunstancias fácticas relevantes que originaron la denuncia, para establecer si en el caso existían elementos para otorgar la tutela preventiva por actos futuros de realización incierta.

Se expuso que, para efectos de la adopción de la medida cautelar, resultaba insuficiente que la responsable sostuviera que las expresiones objeto de denuncia resultaban ilícitas y que habían sido emitidas por un servidor público del más alto nivel, aunado a que actualmente se encontraban en curso los procesos electorales federal y local, ya que en la fecha en que se dictaba dicha resolución, en el expediente en que se actuaba, no existían siquiera indicios de que en las actividades que eventualmente pudiera llevar a cabo el Presidente de la República, necesariamente manifestara nuevamente las expresiones por las que se decretó las medidas cautelares, además de que la determinación de si las expresiones objeto de denuncia resultaban o no ilícitas

SUP-REP-166/2020

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.

Por tanto, se revocó el acuerdo ACQyD-INE-29/2020 de cuatro de diciembre, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral por el que había declarado procedentes las medidas cautelares solicitadas por el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Acción Nacional y diversas diputadas y diputados federales, en el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRD/CG/94/PEF/1/2020 Y ACUMULADOS.

En el caso concreto, quedó advertida el cambio de situación jurídica en virtud de que esta Sala Superior revocó el acuerdo ACQyD-INE-29/2020 en el referido recurso de revisión del procedimiento especial sancionador 156 de este año y su acumulado 157, por lo que ese hecho genera la indebida fundamentación y motivación de la determinación impugnada.

Esto es, la situación jurídica relacionada con el acuerdo relativo a la adopción de medidas cautelares, ha sido superada a raíz de lo resuelto por este órgano jurisdiccional, y por tanto, dichas medidas han quedado sin efectos, razón por la cual la determinación ahora impugnada se encuentre indebidamente fundada y motivada.



Lo anterior se evidencia al examinar detenidamente el acto reclamado, en que se aprecia que la Unidad Técnica responsable emite su determinación con el argumento de que las manifestaciones realizadas por el Presidente de la República en la conferencia matutina del siete de diciembre del año en curso, generó un probable incumplimiento a lo ordenado en el acuerdo de medida cautelar ACQyD-INE-29/2020 dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto, el cuatro de diciembre del año en curso, y ordenó al Presidente de la República, apegara su actuar a lo ordenado en dicho acuerdo, apercibido que en caso de incumplimiento, se le impondría una amonestación como medida de apremio.

Asimismo, ordenó el inicio del procedimiento ordinario sancionador, en contra del Titular del Ejecutivo Federal, por el referido probable incumplimiento a las medidas cautelares.

Por tanto, conforme a los hechos y consideraciones manifestados por la responsable, en concepto de esta Sala Superior, el cambio de situación jurídica produce que el acto impugnado se encuentre indebidamente fundado y motivado derivado de la revocación del acuerdo ACQyD-INE-29/2020 en la sentencia emitida en el mencionado medio de impugnación.

SUP-REP-166/2020

De ahí lo **fundado** de los agravios en comento y por lo tanto es que se debe **revocar** el acuerdo dictado por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, el diez de diciembre de dos mil veinte, en el expediente UT/SCG/PE/PRD/CG/94/PEF/1/2020 y sus acumulados.

Visto el sentido del estudio de los presentes agravios y en atención a que se ordena la revocación del acuerdo antes referido, resulta innecesario estudiar los demás agravios expuestos por el recurrente relativos a la indebida escisión de la queja, toda vez que los hace depender de la aprobación de la determinación impugnada.

Por lo anteriormente expuesto, se:

RESUELVE:

ÚNICO. Se **revoca** el acuerdo impugnado.

NOTIFÍQUESE como en derecho corresponda.

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

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron las Magistradas y



los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto razonado de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, con la ausencia de los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña, Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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

VOTO RAZONADO QUE FORMULA LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-166/2020²

Coincido con el sentido de la sentencia emitida por esta Sala Superior que revoca el acuerdo de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral³ de fecha diez de diciembre de dos mil veinte⁴.

En dicho acuerdo, emitido con motivo de denuncias presentadas por los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional, relacionadas presunto incumplimiento de las medidas en tutela preventiva decretada por

² Con fundamento en los artículos 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

³ En adelante, UTCE.

⁴ En lo sucesivo, acuerdo impugnado.

SUP-REP-166/2020

la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral⁵, consistentes en ordenar al Presidente de la República que se abstuviera de emitir expresiones y declaraciones de índole electoral⁶, la UTCE ordenó al Titular del Poder Ejecutivo que apegará su actuar a tales medidas, apercibiéndolo de que, en caso de incumplimiento, se le impondría una amonestación. Además, ordenó el inicio de un procedimiento ordinario sancionador en su contra por el probable incumplimiento a la medida cautelar referida.

Si bien me parece adecuado que en la sentencia se determine que el acuerdo impugnado debe revocarse debido a que en otro asunto la mayoría de la Sala Superior resolvió revocar las medidas dictadas en tutela preventiva (procedimiento especial sancionador 156/2020), lo que conlleva un cambio de situación jurídica, me parece importante formular un **voto razonado**.

Lo anterior, porque tal como señalé en el voto particular⁷ que emití en la sentencia del recurso de revisión de procedimiento especial sancionador 156/2020, desde mi punto de vista, las medidas en tutela preventiva, que sirven de base al acto impugnado, debieron confirmarse, y las propias declaraciones de la conferencia del siete de diciembre daban cuenta de ello, lo cual, en su momento, expuse como hecho notorio.

De ahí que me parece necesario indicar que, en aquella ocasión no coincidí con los argumentos expuestos por la mayoría, respecto a que se debía revocar la referida medida por supuestamente haberse emitido por actos futuros de realización incierta.

En aquel asunto estimé que la actuación de la Comisión de Quejas y Denuncias se ajustó a los criterios que eran necesarios para su emisión, al justificar la inminencia de los actos, por tanto, no podía considerarse, a

⁵ Acuerdo ACQyD-INE-29/2020 de cuatro de diciembre.

⁶ Las medidas en tutela preventiva se emitieron con base en el análisis de las expresiones realizadas por el Presidente de la República durante dos eventos en Baja California, y una conferencia de fecha treinta de noviembre de dos mil veinte (en adelante todas las fechas se entenderán del presente año).

⁷ Formulé voto particular conjunto con el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.



diferencia de la decisión mayoritaria, que se trató de actos futuros de realización incierta.

Además, con las constancias que integraban el procedimiento especial sancionador sí se podía arribar a la conclusión lógica y razonable sobre la existencia de un riesgo de afectación de los principios de imparcialidad y neutralidad. Ello aunado a la responsable sí señaló de qué manera o forma se pudieran repetir las supuestas conductas denunciadas y con ello transgredir los principios constitucionales.

Asimismo, las medidas en tutela preventiva no tenían en carácter de sancionatorias, sino que buscaban prevenir una actividad que a la postre podía resultar ilícita, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida, cuestión que consideró la Comisión de Quejas.

Lo anterior, máxime que en su momento, la propuesta que presenté al pleno en el SUP-REP-156/2020 y acumulado, **señalaba como hecho notorio la versión estenográfica de la conferencia de prensa del Presidente de la República del pasado siete de diciembre**, en la cual reiteró las expresiones que fueron calificadas como probablemente ilícitas en relación con las alianzas del PRI y el PAN⁸; no obstante ello, la mayoría se limitó, en aquella ocasión, a referir que no se pueden dictar medidas preventivas sobre hechos futuros inciertos, cuando en ese caso, no se actualizaba este supuesto.

Por lo expuesto, si bien voto a favor del proyecto, estimo relevante fijar mi posicionamiento de forma razonada, en los términos indicados.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral. Asimismo, en el acuerdo general 8/2020.

⁸ Véase la página de internet oficial <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-7-de-diciembre-de-2020?idiom=es>.

SUP-REP-166/2020