

CJEF

CONSEJERÍA JURÍDICA
DEL EJECUTIVO FEDERAL



Se recibe el presente oficio en 50 fojas por el que interponen Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador, acompañado de copia certificada de nombramiento en la ciudad de México, D.F., en la fecha anterior.

ACUSE

Total 50 fojas
Karla Alcibar

**MAGISTRADOS DE LA H. SALA SUPERIOR
DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.
PRESENTES.**

"2021: Año de la Independencia"

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso

Consultoría de Defensa Legal

Oficio 5.0085/2021

Asunto: Se interpone Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador.

Ciudad de México, a 19 de enero de 2021.

SECRETARÍA DE LA FEDERACIÓN
SECRETARÍA DE LA DEFENSA LEGAL



OFICIALIA DE PARTES

TEPJF SALA SUPERIOR
2021 ENE 19 14:55 20s

LICENCIADO EDGAR ARMANDO AGUIRRE GONZÁLEZ, con el carácter de Consultor de Defensa Legal adscrito a la Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, personalidad que acredito con el nombramiento expedido a mi favor el veinte de junio de dos mil diecinueve, cuya copia certificada acompaño al presente (**Anexo 1**), en representación del **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA** de conformidad con lo establecido por los artículos 2º, fracción II, 4º y 43, fracciones I, X y XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 4º y 15, fracción IV y último párrafo, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en vigor; señalando como dirección electrónica para oír y recibir toda clase de notificaciones y documentos el dominio caccc.e@cjef.gob.mx, así como el ubicado en Palacio Nacional, Patio Central, Cuarto Piso, Colonia Centro, Alcaldía de Cuauhtémoc, Código Postal 06020, en esta Ciudad, en términos del *Aviso General mediante el cual se da a conocer el domicilio de la Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, para recibir notificaciones y documentos relativos a procedimientos jurisdiccionales y administrativos, así como de Agentes del Ministerio Público*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 2010; autorizando para los mismos fines a los **Licenciados en Derecho Raúl Mauricio Segovia Barrios, Juan José Céspedes Hernández, María Alicia Razo Zúñiga, Erika Rosario Álvarez Garnica, Nallely Vianey Paredes Suárez, Juan de Dios Zavala Luján, Alejandro González Cano y Gabriel Gaona Arauz**, así como a la pasante en derecho y **Cristina Daniela Sánchez Contreras**; ante Usted, con el debido respeto comparezco para exponer:

Por medio del presente escrito, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 17 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1º, 3º, inciso f), 109,



párrafo primero, inciso b) y demás relativos y aplicables de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, vengo a promover **RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR** en contra del Acuerdo **INE/CG26/2021**, dictado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral al pronunciarse sobre la solicitud de medida cautelar solicitada dentro del expediente **UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020**, en supuesto acatamiento a lo resuelto por esa H. Sala Superior en la sentencia dictada en el diverso expediente **SUP-REP-3/2021**.

Con la finalidad de cumplimentar los requisitos previstos por el artículo 9 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se manifiesta lo siguiente:

I.- DOMICILIO PARA OÍR Y RECIBIR NOTIFICACIONES Y DOCUMENTOS, ASÍ COMO LAS PERSONAS QUE AUTORIZADAS PARA RECIBIRLAS. Ha quedado señalado en el proemio de este escrito.

II.- ACOMPAÑAR EL O LOS DOCUMENTOS QUE ACREDITEN LA PERSONERÍA DEL PROMOVENTE. La personalidad con la que actúo la acredito con el nombramiento expedido a mi favor el veinte de junio de dos mil diecinueve, toda vez que comparezco ante ese H. Tribunal en representación del Presidente de la República y con las facultades que establecen los artículos 2º, fracción II, 4º y 43, fracciones I, X y XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 4º y 15, fracción IV y último párrafo, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en vigor.

III.- ACTO IMPUGNADO. El Acuerdo **INE/CG26/2021** de fecha 15 de enero de 2021, dictado por Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de medidas cautelares formulada por el Partido de la Revolución Democrática por la presunta violación a lo establecido en los artículos 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atribuible al Presidente de la República, dentro del procedimiento especial sancionador **UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020**, en supuesto acatamiento a lo establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia dictada en el diverso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-3/2021**.



IV.- AUTORIDAD RESPONSABLE. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

V.- INTERÉS JURÍDICO. Se tiene debido a que, siendo las 09:00 horas del día 18 de enero de la presente anualidad, mediante el diverso oficio INE/UT/268/2021, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral notificó a mi representado el Acuerdo **INE/CG26/2021**, a través del cual se determinó en los puntos resolutive, lo siguiente:

"ACUERDO

PRIMERO. Se declara **procedente** el dictado de medidas cautelares para inhibir la comisión de conductas como la denunciada en este caso, en los términos y por las razones establecida en el considerando **SEGUNDO** de la presente Resolución.

SEGUNDO. En términos de lo expuesto en el presente Acuerdo, y de conformidad con lo establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se ordena al Presidente de la República, se abstenga de realizar conductas que involucren manifestaciones cuyo contenido pueden ser de naturaleza electoral señaladas de forma enunciativa más no limitativa en los efectos del presente Acuerdo, toda vez que implican la posible trasgresión a los principios de imparcialidad y neutralidad contenidos en el artículo 134 constitucional, con la finalidad de resguardar el principio de equidad en los procesos electorales federal y locales en curso.

Asimismo, se ordena a las y los titulares de los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas, así como a todas las personas servidoras públicas de cualquier nivel u orden de gobierno se abstengan de realizar conductas que involucren manifestaciones cuyo contenido puede ser de naturaleza electoral de acuerdo a lo señalado en el apartado de Efectos del presente Acuerdo.

TERCERO. Se declara **improcedente** la adopción de medidas cautelares, respecto del posible uso indebido de recursos públicos en términos y por las razones establecida en el considerando **SEGUNDO** de la presente Resolución.

CUARTO. Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

QUINTO. La Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto tiene competencia para que, en lo sucesivo, se pronuncie respecto al dictado de medidas cautelares, en cualquier modalidad, incluyendo la tutela inhibitoria, respecto de todos los asuntos que sean sometidos a su consideración por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, en términos y por las razones establecidas en el considerando **CUARTO** de la presente Resolución.

CJEF

CONSEJERÍA JURÍDICA
DEL EJECUTIVO FEDERAL



"2021: Año de la Independencia"

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso

Consultoría de Defensa Legal

SEXTO. Se instruye a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, para que realice los actos tendentes para la publicación de un extracto este acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

SÉPTIMO. En términos del considerando CUARTO de la presente resolución es impugnabile mediante el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, atento a lo dispuesto en el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral."

Asimismo, en el **Considerando Segundo, Apartado III**, de dicha resolución, la autoridad electoral estableció:

"III. DECISIÓN

Este Consejo General considera, bajo la apariencia del buen derecho, que resulta procedente el dictado de una medida cautelar de tipo inhibitoria, por advertirse una situación fáctica objetiva que revela la comisión de posibles conductas antijurídicas cuya continuación o repetición debe evitarse en el futuro, a fin de que no se violen de modo irreparable los derechos y principios constitucionales que deben garantizarse y observarse en todo tiempo y, con mayor razón, durante el Proceso Electoral.

Particularmente, evitar la violación del derecho a la libertad del sufragio y los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.

(...)

EFFECTOS

Ante la evidencia preliminar de una posible conducta que pudiera ser infractora del párrafo séptimo del artículo 134, realizada por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, a fin de proteger el principio de equidad en el contexto de los actuales procesos electorales en curso, se surte la urgencia de dictar medidas cautelares con la finalidad de inhibir conductas como la denunciada, por lo que se ordena al Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador que en el mecanismo de comunicación gubernamental se abstenga de realizar conductas que involucren manifestaciones cuyo contenido pueden ser de naturaleza electoral, en apego a lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los parámetros de aplicación normativa para esta determinación deberán ser los determinados en párrafos precedentes por este Consejo General para todas y todos los servidores públicos en todos los niveles de gobierno, en acatamiento a la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-3/2021, los cuales se señalan de manera enunciativa pero no limitativa: ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos (financiamiento público y acceso a radio y televisión); vida interna de los Partidos Políticos Nacionales y



locales; manifestaciones a favor y/o en contra de candidaturas de partidos políticos e independientes (registro, postulación, entre otras); manifestaciones a favor y/o en contra de frentes, coaliciones electorales, fusiones, alianzas nacionales o locales; manifestaciones a favor y/o en contra de plataformas electorales; manifestaciones que impliquen la asociación de alguna fuerza política con logros del gobierno; manifestaciones que impliquen la promoción personalizada de algún funcionario de gobierno, precandidatura, candidatura o candidatura independiente; estrategias electorales de cualquier fuerza política nacional o local; encuestas de intención de voto o preferencias electorales; así como cualquier mensaje que busque o genere tener un efecto persuasivo y de influencia en el electorado que pueda poner en riesgo los principios y valores tutelados por nuestra Constitución y el modelo electoral previsto en ella.

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

Tal circunstancia causa agravio en la esfera jurídica de mi representado, ya que dicha determinación no encuentra sustento en la legislación comicial invocada por la responsable, pues su resolución está indebidamente fundada y motivada en contravención a los principios de legalidad y certeza jurídica que debe regir en todo acto de autoridad.

VI.- HECHOS. El presente recurso tiene su base y antecedentes en los hechos que se manifiestan a continuación:

1.- El 28 de diciembre de 2020, el Partido de la Revolución Democrática presentó queja en contra del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Andrés Manuel López Obrador, la cual se radicó con el número de procedimiento especial sancionador **UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020.**

En su escrito respectivo, el quejoso solicitó a la autoridad electoral el otorgamiento de las medidas cautelares, en los siguientes términos:

"...Por tal motivo, solicitó tutela preventiva para que "de inmediato se ordene al titular del Poder Ejecutivo al licenciado Andrés Manuel López Obrador, así como a todo Servidor Público del Gobierno Federal, se abstenga de incluir en su discurso,



sus posturas político electorales, estrategias electorales y todo aquello que tenga como fin influir en los comicios electorales de toda índole."

2.- En sesión del 30 de diciembre de 2020, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral dictó el acuerdo **ACQyD-INE-33/2020**, de esa misma fecha, en el cual se determinó que:

*"...PRIMERO. Se declara **procedente** el dictado de medidas cautelares para inhibir la comisión de conductas como la denunciada en este caso, en los términos y por las razones establecida en el considerando CUARTO, de la presente resolución.*

SEGUNDO. Se ordena al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se abstenga 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, en el **Considerando Cuarto, Apartado III**, de dicha resolución, la autoridad electoral indebidamente estableció:

"III. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Como se señaló párrafos arriba, el quejoso pretende que, a través de la tutela preventiva, se ordene al Presidente de México, así como a todo servidor público del gobierno federal "se abstenga de incluir en su discurso, sus posturas político electorales, estrategias electorales y todo aquello que tenga como fin influir en los comicios electorales de toda índole".

*Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera, bajo la apariencia del buen derecho, que resulta **procedente** el dictado de medidas cautelares con la finalidad de inhibir la comisión de conductas como la denunciada, por advertirse una situación fáctica objetiva que pone en grave riesgo los derechos y principios constitucionales que deben garantizarse y observarse en todo tiempo y, con mayor razón, durante el proceso electoral.*

(...)

EFFECTOS

A fin de garantizar los principios constitucionales indicados, principalmente los de imparcialidad, neutralidad y el de la equidad de la contienda y, ante la evidencia preliminar de una posible estrategia o continuidad de actos de naturaleza electoral emitidos por el Presidente de México, en el contexto de los procesos electorales federal y locales actualmente en curso, es que se considera necesario, justificado y urgente dictar medidas cautelares con la finalidad de inhibir conductas como la



denunciada, por lo que se ordena al Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, se abstenga de realizar expresiones y declaraciones de índole electoral, así como utilizar los espacios de comunicación oficial y aprovechar las funciones inherentes a su cargo con fines político-electorales.

Lo anterior, desde luego, bajo la apariencia del buen derecho y sin prejuzgar sobre el fondo del asunto."

6.- El 31 de diciembre de 2020, mediante oficio INE/UT/05164/2020, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral notificó a mi representado el referido Acuerdo **ACQyD-INE-33/2020**, que determinó lo siguiente:

"ACUERDO

PRIMERO. Se declara **procedente** el dictado de medidas cautelares para inhibir la comisión de conductas como la denunciada en este caso, en los términos y por las razones establecida en el considerando CUARTO, apartado II, de la presente resolución.

SEGUNDO. Se ordena al presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, se abstenga de continuar realizando actos que implican la posible trasgresión a los principios de imparcialidad y neutralidad contenidos en el artículo 134 constitucional, con el objeto de resguardar el principio de equidad en el proceso electoral en curso.

TERCERO. Se declara improcedente la adopción de medidas cautelares, respecto del posible uso indebido de recursos públicos en términos y por las razones establecida en el considerando CUARTO, apartado III, de la presente resolución.

CUARTO. Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto; para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

QUINTO. En términos del considerando QUINTO de la presente resolución es impugnabile mediante el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, atento a lo dispuesto en el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral."

7. En contra de la anterior determinación, mi representado promovió el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el cual fue radicado con el número de expediente SUP-REP-3/2021.



8. El 8 de enero de 2021, esa H. Sala Superior dictó resolución dentro del expediente SUP-REP-3/2021, en el sentido de revocar el referido acuerdo ACQyD-INE-33/2020, por considerar que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral carece de competencia para dictar la medida cautelar en su vertiente inhibitoria, por lo que sustancialmente determino que **"... en el caso, se actualiza el supuesto referido porque el acuerdo impugnado y los hechos denunciados se ubican en un contexto extraordinario y novedoso respecto del mecanismo de comunicación comúnmente conocido como "Mañaneras"**.

Dicha determinación se sustentó sustancialmente en las en las consideraciones siguientes:

"Es decir, frente a un nuevo modelo de comunicación gubernamental, cuyas características son disímiles en comparación con los mecanismos tradicionales, es preciso que, para imponer medidas inhibitorias, se tenga claridad respecto de los parámetros de aplicación de las disposiciones de carácter prohibitivo que se supone pueden ser vulneradas.

Dicha claridad, se desprende de un análisis interpretativo de la normativa aplicable y de los hechos que rodean la conducta esperada, sin que resulte válido un ejercicio de aplicación llano sustentado en parámetros previamente definidos a la luz de modelos de conducta distintos.

Entonces la responsable no debió imponer las medidas inhibitorias referidas, pues esa acción en el caso en particular desborda materialmente su competencia, ya que comprenden una serie de parámetros respecto de la aplicación normativa al nuevo mecanismo de comunicación, parámetros que permitirán en los procedimientos administrativos subsecuentes el análisis de dichos ejercicios de información homogéneamente y, por tanto, permitirán presumir la posible existencia de manifestaciones sistemáticas que justifiquen la implementación de la tutela.

En las referidas circunstancias, se considera que, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la aplicación e interpretación de dicho ordenamiento, con objeto de esclarecer los parámetros normativos y de tipicidad derivados de las prohibiciones normadas, corresponde el caso, al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, como máximo órgano de dirección.

Lo anterior, relacionado con lo dispuesto por el artículo 38, fracción I del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, permite concluir que, en el asunto que nos ocupa y ante la existencia de un mecanismo de comunicación gubernamental, cuyas expresiones fueron analizadas de forma concatenada e integral, debe ser ese Consejo General el que determine si resulta procedente implementar medidas inhibitorias con base en las conductas analizadas por la Comisión responsable, pues

CJEF

CONSEJERÍA JURÍDICA
DEL EJECUTIVO FEDERAL



"2021: Año de la Independencia"

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Consejería Adjunta de Control Constitucional y de
lo Contencioso

Consultoría de Defensa Legal

dicho órgano de dirección se encuentra en la posibilidad de definir los parámetros de aplicación legal mediante el ejercicio interpretativo necesario de las disposiciones existentes.

Si se considera que la tutela inhibitoria se encuentra encaminada a evitar la realización futura de ilícitos, y no del daño, es preciso que la autoridad que la ejerza tenga claridad respecto de los parámetros de tipicidad de dichos ilícitos y su aplicación a las conductas que deba analizar.

En el caso, y dada la naturaleza extraordinaria de las "Mañaneras" (a la luz del modelo tradicional de comunicación gubernamental), resulta insuficiente el análisis aislado de las manifestaciones que se controvierten en el presente procedimiento especial sancionador para justificar la medida inhibitoria, pues dadas las características del nuevo mecanismo de comunicación, la manifestación de ideas y cuestionamientos a futuro puede ser de muy diversa índole y obedecer a contextos políticos, pues se insertan en el contexto de un ejercicio de información diario, personal y de interlocución, respecto del rumbo del ejercicio gubernamental y de la vida pública del país, que representa una oportunidad de discutir con el Presidente los distintos tópicos que se relacionan con lo anterior.

Al respecto, conviene atender que tratándose de un ejercicio comunicativo al más alto nivel, que confluye con el ejercicio administrativo y gubernamental, es inevitable que su contenido esté relacionado con aspectos políticos, lo que incluso se evidencia si se toma en consideración que los medios de comunicación son interlocutores que pueden y deben incitar el ejercicio dialéctico respecto de los temas que consideran relevantes.

Todo lo anterior impone que las decisiones relacionadas con ajustar el actuar del Ejecutivo Federal, a los principios que tradicionalmente influyen en la comunicación política y con ello evitar una afectación a la equidad e imparcialidad, deben generarse por el máximo órgano de dirección de la autoridad electoral nacional, con base en parámetros objetivos que arrojen claridad para que, en el futuro, el mencionado funcionario pueda ejercitar el mecanismo de comunicación analizado sin caer en posibles violaciones al sistema normativo constitucional y electoral.

Ello porque la tutela inhibitoria responde básicamente a la necesidad de garantizar la integridad de los derechos, principalmente de aquellos de contenido no patrimonial o prevalentemente no patrimonial, que no pueden ser adecuadamente tutelados a través de la vía resarcitoria, esto es, a través del procedimiento que no contiene una tutela preventiva.

(...)

Conclusión

En las relatadas condiciones, es claro que la temática del asunto le compete al Consejo General del INE, derivado de su competencia originaria y residual, y que por la



trascendencia e importancia que reviste, así como las particularidades del mecanismo de comunicación analizado y de la medida inhibitoria no está expresamente previsto como competencia de la Comisión de Quejas y, menos aún, de los órganos desconcentrados del INE."

9. Siendo las 09:00 horas del 18 de enero de 2021, mediante el diverso oficio INE/UT/268/2021, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral notificó a mi representado el referido Acuerdo **INE/CG26/2021**, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral que determinó lo siguiente:

"ACUERDO

PRIMERO. Se declara **procedente** el dictado de medidas cautelares para inhibir la comisión de conductas como la denunciada en este caso, en los términos y por las razones establecida en el considerando **SEGUNDO** de la presente Resolución.

SEGUNDO. En términos de lo expuesto en el presente Acuerdo, y de conformidad con lo establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se ordena al Presidente de la República, se abstenga de realizar conductas que involucren manifestaciones cuyo contenido pueden ser de naturaleza electoral señaladas de forma enunciativa más no limitativa en los efectos del presente Acuerdo, toda vez que implican la posible trasgresión a los principios de imparcialidad y neutralidad contenidos en el artículo 134 constitucional, con la finalidad de resguardar el principio de equidad en los procesos electorales federal y locales en curso.

Asimismo, se ordena a las y los titulares de los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas, así como a todas las personas servidoras públicas de cualquier nivel u orden de gobierno se abstengan de realizar conductas que involucren manifestaciones cuyo contenido puede ser de naturaleza electoral de acuerdo a lo señalado en el apartado de Efectos del presente Acuerdo.

TERCERO. Se declara **improcedente** la adopción de medidas cautelares, respecto del posible uso indebido de recursos públicos en términos y por las razones establecida en el considerando **SEGUNDO** de la presente Resolución.

CUARTO. Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

SEXTO. Se instruye a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, para que realice los actos tendentes para la publicación de un extracto este acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

CJEF

CONSEJERÍA JURÍDICA
DEL EJECUTIVO FEDERAL



"2021: Año de la Independencia"

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso

Consultoría de Defensa Legal

SÉPTIMO. En términos del considerando CUARTO de la presente resolución es impugnabile mediante el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, atento a lo dispuesto en el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral."

Asimismo, en el **Considerando Segundo, Apartado III**, de dicha resolución, la autoridad electoral estableció:

"III. DECISIÓN

Este Consejo General considera, bajo la apariencia del buen derecho, que resulta procedente el dictado de una medida cautelar de tipo inhibitoria, por advertirse una situación fáctica objetiva que revela la comisión de posibles conductas antijurídicas cuya continuación o repetición debe evitarse en el futuro, a fin de que no se violen de modo irreparable los derechos y principios constitucionales que deben garantizarse y observarse en todo tiempo y, con mayor razón, durante el Proceso Electoral.

Particularmente, evitar la violación del derecho a la libertad del sufragio y los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.

(...)

EFFECTOS

Ante la evidencia preliminar de una posible conducta que pudiera ser infractora del párrafo séptimo del artículo 134, realizada por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, a fin de proteger el principio de equidad en el contexto de los actuales procesos electorales en curso, se surte la urgencia de dictar medidas cautelares con la finalidad de inhibir conductas como la denunciada, por lo que se ordena al Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador que en el mecanismo de comunicación gubernamental se abstenga de realizar conductas que involucren manifestaciones cuyo contenido pueden ser de naturaleza electoral, en apego a lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los parámetros de aplicación normativa para esta determinación deberán ser los determinados en párrafos precedentes por este Consejo General para todas y todos los servidores públicos en todos los niveles de gobierno, en acatamiento a la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-3/2021, **los cuales se señalan de manera enunciativa pero no limitativa: ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos (financiamiento público y acceso a radio y televisión); vida interna de los Partidos Políticos Nacionales y locales; manifestaciones a favor y/o en contra de candidaturas de partidos políticos e independientes (registro, postulación, entre otras); manifestaciones a favor y/o en contra de frentes, coaliciones electorales, fusiones, alianzas nacionales o locales; manifestaciones a favor y/o en contra de plataformas electorales; manifestaciones que impliquen la asociación de alguna**



fuerza política con logros del gobierno; manifestaciones que impliquen la promoción personalizada de algún funcionario de gobierno, precandidatura, candidatura o candidatura independiente; estrategias electorales de cualquier fuerza política nacional o local; encuestas de intención de voto o preferencias electorales; así como cualquier mensaje que busque o genere tener un efecto persuasivo y de influencia en el electorado que pueda poner en riesgo los principios y valores tutelados por nuestra Constitución y el modelo electoral previsto en ella.

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

En este sentido, toda vez que la anterior determinación es contraria a derecho, es que acudo en la presente forma y vía a efecto de que esa H. Sala Superior analice la constitucionalidad y legalidad de la actuación de la autoridad responsable al haber otorgado una medida cautelar, **cuyos efectos por si mismos constituyen un evidente mecanismo de censura previa**, sin que la misma se encuentre debidamente justificada al haber omitido analizar las causas de notoria improcedencia previstas en el artículo 39 del Reglamento de Quejas y Denuncias, lo cual resulta contrario a la legislación electoral, así como a la jurisprudencia de ese H. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en pleno desacato a lo ordenado en las sentencias dictadas en el recurso de revisión **SUP-REP-3/2021**, así como en el diverso expediente **SUP-REP-156/2020** y su acumulado **SUP-REP-157/2020**, toda vez que la responsable nuevamente insiste en emitir medidas cautelares respecto de hechos consumados, inciertos y futuros, siendo que tiene impedido emitir este tipo de medidas en tratándose de hechos futuros de realización incierta; aunado a que, con el acuerdo impugnado, **se pretende someter a mi representado a un novedoso mecanismo de censura previa, al calificar a priori como ilegal, cualquier tipo de expresión relacionada con tópicos electorales, lo cual desborda la competencia del Instituto responsable al substituirse por el legislador y establecer nuevos parámetros taxativos y tipificación de conductas que no están expresamente prohibidas por la legislación comicial, como se demostrará a continuación.**

VII.- AGRAVIOS. El acuerdo recurrido es contrario a derecho por las razones y fundamentos legales que se exponen a continuación.



PRIMERO

LA RESPONSABLE SE EXTRALIMITÓ EN SUS FUNCIONES AL DICTAR, EN SEDE CAUTELAR, UN ACUERDO CON EFECTOS GENERALES, IMPERSONALES Y ABSTRACTO QUE PRETENDE REGLAMENTAR EL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL, ADEMÁS DE DESNATURALIZAR EL CARÁCTER PROVISIONAL Y ACCESORIO DE TODA MEDIDA CAUTELAR.

FUENTE DE AGRAVIO. El Considerando Primero y el Considerando Segundo, Apartado III del Acuerdo **INE/CG26/2021**, dictado por Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de medidas cautelares formulada por el Partido de la Revolución Democrática por la presunta violación a lo establecido en los artículos 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atribuible al Presidente de México, dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020, que a la letra señala lo siguiente:

"PRIMERO. COMPETENCIA

Este Consejo General es competente para conocer y resolver sobre la petición de medidas cautelares formulada por el PRD, derivado de actos imputables al Presidente de México con posible impacto en el actual proceso electoral federal, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado D, y Base V, apartado A, párrafos primero y segundo, de la Constitución; 35, 44, párrafo 1, inciso jj); 162, párrafo 1, inciso a); 163, párrafo 1; 459, párrafo 1, inciso a); de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción I, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.

*Concretamente, en este asunto, el Consejo General es competente para dictar el presente acuerdo de medidas cautelares, en cumplimiento a lo establecido por la Sala Superior en la sentencia dictada en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador con clave **SUP-REP-3/2021**, en la que determinó que este Consejo debe conocer y resolver sobre la petición de medidas cautelares, dadas las particularidades del asunto y la competencia originaria y residual de este órgano, como se advierte de la siguiente transcripción:*

"La Sala Superior considera que, en el caso, dadas las particularidades y alcances debe ser conocido y resuelto por el Consejo General del INE, como órgano máximo de dirección, al tratarse de un caso con particularidades trascendentes y novedosas, relacionadas con la emisión de medidas inhibitorias, las cuales no están expresamente previstas como competencia del Comité de Quejas (sic) o bien de los órganos desconcentrados del referido instituto."



(...)

"III. DECISIÓN

Este Consejo General considera, bajo la apariencia del buen derecho, que resulta procedente el dictado de una medida cautelar de tipo inhibitoria, por advertirse una situación fáctica objetiva que revela la comisión de posibles conductas antijurídicas cuya continuación o repetición debe evitarse en el futuro, a fin de que no se violen de modo irreparable los derechos y principios constitucionales que deben garantizarse y observarse en todo tiempo y, con mayor razón, durante el Proceso Electoral.

Particularmente, evitar la violación del derecho a la libertad del sufragio y los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.

(...)

EFFECTOS

Ante la evidencia preliminar de una posible conducta que pudiera ser infractora del párrafo séptimo del artículo 134, realizada por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, a fin de proteger el principio de equidad en el contexto de los actuales procesos electorales en curso, se surte la urgencia de dictar medidas cautelares con la finalidad de inhibir conductas como la denunciada, por lo que se ordena al Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador que en el mecanismo de comunicación gubernamental se abstenga de realizar conductas que involucren manifestaciones cuyo contenido pueden ser de naturaleza electoral, en apego a lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los parámetros de aplicación normativa para esta determinación deberán ser los determinados en párrafos precedentes por este Consejo General para todas y todos los servidores públicos en todos los niveles de gobierno, en acatamiento a la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-3/2021, los cuales se señalan de manera enunciativa pero no limitativa: ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos (financiamiento público y acceso a radio y televisión); vida interna de los Partidos Políticos Nacionales y locales; manifestaciones a favor y/o en contra de candidaturas de partidos políticos e independientes (registro, postulación, entre otras); manifestaciones a favor y/o en contra de frentes, coaliciones electorales, fusiones, alianzas nacionales o locales; manifestaciones a favor y/o en contra de plataformas electorales; manifestaciones que impliquen la asociación de alguna fuerza política con logros del gobierno; manifestaciones que impliquen la promoción personalizada de algún funcionario de gobierno, precandidatura, candidatura o candidatura independiente; estrategias electorales de cualquier fuerza política nacional o local; encuestas de intención de voto o preferencias electorales; así como cualquier mensaje que busque o genere tener un efecto



persuasivo y de influencia en el electorado que pueda poner en riesgo los principios y valores tutelados por nuestra Constitución y el modelo electoral previsto en ella.

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

ARTÍCULOS VIOLADOS. Los Artículos 14, 16 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso artículo 30, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

CONCEPTO DEL AGRAVIO. El acuerdo que se recurre por esta vía, transgrede lo establecido por los preceptos constitucionales arriba citados, en virtud de que la autoridad responsable, al pronunciarse sobre la procedencia de una solicitud de medidas cautelares en un procedimiento especial sancionador, se sustituye por el legislador secundario al pretender establecer, a partir de un análisis casuístico, una regla general y permanente, lo cual no respeta los principios de legalidad y estricta aplicación de la ley que rige su actuación, toda vez que se extralimita en sus facultades constitucionales y legales al dictar un acuerdo cuyo objeto implicará crear un mecanismo de censura previa, estableciendo parámetros que pretenden reglamentar la libertad de expresión de las personas que ocupan diversos cargos públicos en los tres ámbitos de gobierno, lo cual en realidad constituye una invasión a la esfera de funciones del Poder Legislativo al reglamentar el artículo 134 Constitucional, **desnaturalizando el carácter provisional y accesorio de las medidas cautelares que pretende establecer.**

En efecto, contrario a lo ordenado en la sentencia del expediente **SUP-REP-3/2021**, la responsable viola el principio de reserva de ley al establecer un acuerdo con efectos generales que pretende reglamentar el artículo 134 Constitucional, como puede observarse en el apartado en análisis, donde se pretende sustentar la competencia del Instituto en lo previsto por los artículos 41, Base III, apartado D, y Base V, apartado A, párrafos primero y segundo, de la Constitución; 35, 44, párrafo 1, inciso j); 162, párrafo 1, inciso a); 163, párrafo 1; 459, párrafo 1, inciso a); de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción I, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, los cuales a la letra únicamente establecen:



CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 41. *El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.*

La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.

(...)

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

(...)

Apartado C. *En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.*

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Apartado D. *El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley.*

(...)

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

Apartado A. *El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el*



ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos; así como la relación con los organismos públicos locales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Artículo 35. 1. El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género guíen todas las actividades del Instituto. En su desempeño aplicará la perspectiva de género.

(...)

Artículo 44.

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

(...)

Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en esta Ley o en otra legislación aplicable.

Artículo 162.

1. El Instituto ejercerá sus facultades en materia de radio y televisión a través de los siguientes órganos:

a) El Consejo General;

(...)

Artículo 163.



1. El Consejo General, a propuesta motivada y fundada de la Comisión de Quejas y Denuncias, ordenará la suspensión inmediata de cualquier propaganda política o electoral, en radio o televisión que resulte violatoria de esta Ley, u otros ordenamientos en cuyos contenidos se identifique violencia contra las mujeres en razón de género. Lo anterior, sin perjuicio de las demás sanciones que deban aplicarse a las personas infractoras.

(...)

Artículo 459.

1. Son órganos competentes para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador:

a) El Consejo General;

REGLAMENTO DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INE

Artículo 4.

Finalidad de los procedimientos

(...)

2. Los procedimientos para la atención de las solicitudes de medidas cautelares tienen como finalidad prevenir daños irreparables en las contiendas electorales, haciendo cesar cualquier acto que pudiera entrañar una violación o afectación a los principios o bienes jurídicos tutelados en materia electoral.

Artículo 5.

Órganos competentes

1. Son órganos competentes para la tramitación y/o resolución de los procedimientos administrativos sancionadores:

I. El Consejo General

(...)

2. Los órganos del Instituto conocerán:

I. A nivel Central:

(...)

c) El procedimiento para la adopción de medidas cautelares.

(...)

Artículo 38.

Reglas de procedencia

1. Las medidas cautelares sólo pueden ser dictadas por:

I. El Consejo General y la Comisión, a petición de parte o de forma oficiosa, a propuesta de la Unidad Técnica, y

CJEF

CONSEJERÍA JURÍDICA
DEL EJECUTIVO FEDERAL



"2021: Año de la Independencia"

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Consejería Adjunta de Control Constitucional y de
lo Contencioso

Consultoría de Defensa Legal

(...)

Artículo 40.

Del trámite

1. Si la solicitud de adoptar medidas cautelares no actualiza una causal de notoria improcedencia, la Unidad Técnica, una vez que en su caso haya realizado las diligencias conducentes y después de haber admitido la queja o denuncia, la remitirá inmediatamente con las constancias recabadas y un proyecto de Acuerdo a la Comisión para que ésta resuelva en un plazo de veinticuatro horas.

2. El Acuerdo que ordene la adopción de medidas cautelares deberá contener las consideraciones fundadas y motivadas acerca de:

I. La prevención de daños irreparables en las contiendas electorales.

II. El cese de cualquier acto o hecho que pueda entrañar una violación o afectación a los principios rectores o bienes jurídicos tutelados en materia electoral, y Instituto Nacional Electoral

III. El apercibimiento al sujeto obligado de la imposición de medidas de apremio en caso de incumplimiento al acuerdo de adopción de medidas cautelares.

3. El acuerdo en que se determine la adopción de medidas cautelares establecerá la suspensión inmediata de los hechos materia de la misma, otorgando en su caso un plazo no mayor a 48 horas atendiendo la naturaleza del acto para que los sujetos obligados la atiendan.

4. Tratándose de materiales que se difundan en radio o televisión, en todo caso, se ordenará la suspensión de la transmisión en un plazo no mayor a 24 horas, a partir de la notificación formal del acuerdo correspondiente.

5. El acuerdo por el que se declare procedente la adopción de una medida cautelar se deberá notificar a las partes, en términos de lo establecido en la Ley General y el Reglamento.

6. Si con motivo del dictado de medidas cautelares se ordena la sustitución de materiales, se notificará vía electrónica en la cuenta de correo electrónico habilitada para uso oficial por el partido político correspondiente para que indique el material correspondiente, en términos del Reglamento de Radio y Televisión en materia electoral.

De las anteriores disposiciones constitucionales y legales invocadas no se colige la facultad del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para emitir parámetros o criterios tendentes a reglamentar, *a priori*, la libertad de expresión de las personas que ocupan cargos públicos de los distintos ámbitos de gobierno y, menos aún, para establecer un mecanismo de censura previa, por lo que resulta claro que el



acto impugnado no tiene sustento en las atribuciones citadas por la responsable en el acuerdo recurrido, pues al pronunciarse sobre la procedencia de una solicitud de medidas cautelares, establece una serie de conductas taxativas con las que pretende reglamentar el artículo 134 Constitucional, lo cual únicamente compete al legislador secundario.

Así, lo primero que deberá cuestionarse ese H. Órgano Jurisdiccional atiende a **los alcances competenciales de la responsable para reglamentar directamente una disposición constitucional** y, segundo, **si es dable o no que, al pronunciarse sobre una solicitud de medida cautelar específica, el Consejo General del INE emita un acuerdo de carácter general, abstracto e impersonal**, al dirigirlo no solo a las partes en el procedimiento especial sancionador, sino con efectos y aplicación **erga omnes** al vincular a una medida cautelar a todos los servidores de los diferentes órdenes de gobierno, sin que los mismos sean parte en el procedimiento de referencia.

Por ello, deberá analizarse la debida fundamentación competencial de la responsable a la luz del criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria de la contradicción de tesis 29/90, que dio origen a la jurisprudencia P./J. 10/94, de rubro: "COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD", en la cual se ha establecido que las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución General, tienen el alcance de exigir que todo acto de autoridad, ya sea de molestia o de privación a los gobernados, deba emitirse por quien tenga facultad expresa para ello, señalando en el propio acto, como formalidad esencial que le dé eficacia jurídica, el o los dispositivos que legitimen la competencia de quien lo emita y el carácter con que este último actúe, ya sea que lo haga por sí mismo, por ausencia del titular de la dependencia correspondiente o por delegación de facultades.

En efecto, como parte de un actuar inquisitorial, la responsable pierde de vista la naturaleza provisional de las medidas cautelares solicitadas por el partido político denunciante, las cuales únicamente pueden tener vigencia en tanto se resuelve el fondo de la controversia, pues la expedite es la característica principal del procedimiento especial sancionador y, por ende, una vez emitida la resolución de fondo, las medidas cautelares dictadas dejan de tener vigencia al tratarse de una cuestión accesoria a la principal.

Tal y como esa H. Sala Superior lo ha establecido en diversos precedentes:

CJEF

CONSEJERÍA JURÍDICA
DEL EJECUTIVO FEDERAL



"2021: Año de la Independencia"

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Consejería Adjunta de Control Constitucional y de
lo Contencioso

Consultoría de Defensa Legal

*"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.**"*

Derivado de lo anterior, el acuerdo que se recurre por esta vía transgrede lo establecido por los preceptos constitucionales antes invocados, en virtud de que la autoridad responsable no respetó los principios de legalidad y estricta aplicación de la ley que rige su actuación, toda vez que carece de facultades constitucionales y legales para aprobar un acuerdo cuyo objeto es fijar mecanismos o criterios tendentes a calificar, de forma previa, las expresiones que emitan los servidores públicos de los diferentes órdenes de gobierno, lo cual en realidad constituye una invasión a la esfera de facultades del poder legislativo al pretender establecer restricciones novedosas que no han sido previstas por el legislador. Así, al excederse la responsable en el ejercicio de sus facultades, la resolución impugnada carece de la debida fundamentación y motivación, por lo que se viola con ello los artículos 16 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, cabe recordar que si bien es cierto que el artículo 134 Constitucional establece que los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos; también lo es que, el Poder Constituyente estableció una reserva de ley a favor del Legislativo al señalar con claridad que "**las leyes**", en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar. Es decir, dicha reserva de ley impide que otros órganos del Estado mexicano reglamenten taxativamente dicha disposición constitucional, por lo que el actuar del Instituto responsable violenta con su actuar la reserva de ley.

Por lo tanto, la autonomía constitucional de la que goza la autoridad responsable le confiere la función estatal de organizar las elecciones federales y se le faculta para establecer sus propias normas o reglamentos; sin embargo, dicha atribución está

¹ SUP-REP-156/2020 y acumulado.



limitada al ámbito de competencia del propio órgano autónomo, sin que resulte válido que pretenda regular aspectos que rebasan su esfera de atribuciones constitucionales y legales, como ocurre en la especie al pretender reglamentar, a priori, la forma en la que las personas que ocupan cargos públicos de los distintos niveles de gobierno pueden manifestarse ante los medios de comunicación en ejercicio de sus funciones.

Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis de Jurisprudencia 1/2000, aprobada por ese H. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual tiene aplicación en el asunto de cuenta al establecer lo siguiente:

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA.

- La fundamentación y la motivación de los acuerdos expedidos por el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de su facultad reglamentaria, es entendible que no se exprese en términos similares que las de otros actos de autoridad. De ahí que para que un reglamento se considere fundado basta que la facultad reglamentaria de la autoridad que lo expide se encuentre prevista en la ley. Por otra parte, la motivación se cumple, cuando el reglamento emitido sobre la base de esa facultad reglamentaria, se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin que esto signifique que todas y cada una de las disposiciones que integran el reglamento deban ser necesariamente materia de una motivación específica. Esto es así, porque de acuerdo con el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo acto de autoridad que cause molestias a los derechos previstos en el propio precepto debe estar fundado y motivado. En la mayoría de los casos se considera que lo primero se traduce, en que ha de expresarse el precepto legal aplicable al caso y, lo segundo, en que deben señalarse las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; es necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, de manera que quede evidenciado que las circunstancias invocadas como motivo para la emisión del acto encuadran en la norma invocada como sustento del modo de proceder de la autoridad. El surtimiento de estos requisitos está referido a la fundamentación y motivación de aquellos actos de autoridad concretos, dirigidos en forma específica a causar, por lo menos, molestia a sujetos determinados en los derechos a que se refiere la propia norma constitucional. Es explicable que en esta clase de actos, la garantía de fundamentación y motivación se respete de la manera descrita, puesto que la importancia de los derechos a que se refiere el párrafo primero del artículo 16 constitucional provoca que la simple molestia que pueda producir una autoridad a los titulares de aquéllos, debe estar apoyada clara y fehacientemente en la ley, situación de la cual debe tener pleno conocimiento el sujeto afectado, incluso para que, si a su interés conviene, esté en condiciones de realizar la impugnación más adecuada para librarse de ese acto de molestia. En cambio, como los reglamentos gozan de los atributos de impersonalidad, generalidad y abstracción, es patente que

CJEF

CONSEJERÍA JURÍDICA
DEL EJECUTIVO FEDERAL



"2021: Año de la Independencia"

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso

Consultoría de Defensa Legal

su confrontación con el párrafo primero del artículo 16 constitucional para determinar si se ha observado la garantía de fundamentación y motivación debe hacerse sobre la base de otro punto de vista, como es el señalado al principio.

La Sala Superior en sesión celebrada el dos de marzo del año dos mil, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 16 y 17.

En ese sentido, como ya se ha señalado, se estima que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral carece de facultades para establecer nuevas categorías taxativas, distintas a lo establecido por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al pretender reglamentar el artículo 134 Constitucional.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la facultad reglamentaria de las autoridades administrativas no puede excederse del marco legal que pretende regular, según lo establece el siguiente criterio jurisprudencial: **LA FACULTAD REGLAMENTARIA CONFERIDA EN NUESTRO SISTEMA CONSTITUCIONAL CONSISTE, EXCLUSIVAMENTE, EN LA EXPEDICION DE DISPOSICIONES GENERALES, ABSTRACTAS E IMPERSONALES QUE TIENEN POR OBJETO LA EJECUCION DE LA LEY, DESARROLLANDO Y COMPLETANDO EN DETALLE SUS NORMAS, PERO SIN QUE, A TITULO DE SU EJERCICIO, PUEDA EXCEDERSE EL ALCANCE DE SUS MANDATOS O CONTRARIAR O ALTERAR SUS DISPOSICIONES, POR SER PRECISAMENTE LA LEY SU MEDIDA Y JUSTIFICACION.**

Visible en la TESIS DE JURISPRUDENCIA 47/95. APROBADA POR LA SEGUNDA SALA DE la Suprema Corte de Justicia, Publicada en el SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION Y SU GACETA, NOVENA EPOCA, TOMO II, en SEPTIEMBRE DE 1995, P. 293.

Por lo tanto, se está frente a una determinación materialmente reglamentaria que resulta inconstitucional en virtud de que pretende establecer un catálogo de conductas taxativas que implican nuevas restricciones en el actuar de los servidores públicos, lo que podría afectar el funcionamiento regular de la administración pública que, de manera permanente, debe accionar para atender en todo momento las necesidades de la población en términos de la normatividad aplicable y mantenerlo informado sobre los asuntos de interés general, por lo que establecer una serie de tópicos proscritos resulta completamente ilegal.



Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el principio de tipicidad, junto al de reserva de ley, integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, los cuales se manifiestan, además de una exigencia al legislador para que lleve a cabo una predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas, así como de las sanciones correspondientes, junto con el hecho de que las autoridades administrativas deben motivar en forma correcta y precisa, con base en pruebas, la manera en que las conductas denunciadas encuadran de manera exacta en los supuestos de infracción que invocan, ya que de lo contrario se estaría pretendiendo sancionar una conducta sin que esté debidamente tipificada y sin que se cumpla con la obligación de aplicar con exactitud la ley de la materia.

Lo anterior, tiene sustento en la tesis de jurisprudencia P./J. 100/2006, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable con el registro 174326, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Agosto de 2006, página 1667, cuyo rubro y texto a la letra establece:

TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudirse al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.

Acción de inconstitucionalidad 4/2006. Procurador General de la República. 25 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón, Sergio



Salvador Aguirre Anguiano y José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz y Marat Paredes Montiel.

El Tribunal Pleno, el quince de agosto en curso, aprobó, con el número 100/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de agosto de dos mil seis.

El Máximo Tribunal de Justicia también ha determinado en diversas ocasiones que, sin lugar a dudas, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador, son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado o *ius puniendi*, entendido como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

Por lo tanto, si el derecho administrativo sancionador consiste en la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones y omisiones antijurídicas, para ello resulta necesario que las restricciones y las hipótesis de infracción estén previamente previstas en una ley formal y material, por lo que no es dable que un acuerdo emitido por la autoridad administrativa pretenda establecer hipótesis novedosas no previstas en la norma secundaria.

Así lo ha determinado el Pleno del Tribunal Constitucional en la tesis jurisprudencial P./J. 99/2006, la cual es consultable bajo el registro número, 174488, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, agosto de 2006, página 1565, cuyo rubro y texto a la letra establece:

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. *De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los*



mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador - apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.

Acción de Inconstitucionalidad 4/2006. Procurador General de la República. 25 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawí Staines Díaz y Marat Paredes Montiel.

El Tribunal Pleno, el quince de agosto en curso, aprobó, con el número 99/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de agosto de dos mil seis.

En este sentido, el resolutivo impugnado resulta contrario a los artículos 14, párrafo tercero, 73, fracción XXI, y 134, último párrafo, de la Constitución Federal, toda vez que incumple con el principio de reserva de ley, pues corresponde al legislador ordinario tipificar como antijurídicas las conductas que estime pertinentes.

Asimismo, cabe recordar que el artículo 105, párrafo II, de la Constitución establece que durante los procesos electorales no podrán realizarse modificaciones legales fundamentales, restricción que es aplicable al ejercicio de la facultad reglamentaria que indebidamente pretende utilizar la autoridad responsable y que se estaría trasgrediendo con motivo de la emisión del acto que se reclama; pues la emisión de un catálogo taxativo para establecer novedosas conductas prohibidas respecto del ejercicio de libertad de expresión de las personas que ocupan diversos cargos públicos, como las establecidas por la responsable, generará incertidumbre y falta de certeza jurídica al pretender anular por completo el ejercicio de un derecho fundamental lo cual resulta desproporcionado a los límites establecidos en la Constitución respecto de los principios de imparcialidad y equidad en la contienda.

Razón suficiente para que esa H. Sala Superior lleve a cabo una revisión exhaustiva de la constitucionalidad y legalidad del Acuerdo impugnado a efecto de alcanzar una efectiva regularidad del orden jurídico aplicable en materia electoral.

Confirma lo anterior la tesis relevante de esa H. Sala Superior publicada en la Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación denominada



Justicia Electoral, Suplemento número uno de mil novecientos noventa y siete, páginas cincuenta y ocho, y cincuenta y nueve, que establece:

PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL. De conformidad con las reformas a los artículos 41, fracción IV; 99, párrafo cuarto; 105, fracción II, y 116, fracción IV, incisos b) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en términos de los artículos 186 y 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 3o. de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se estableció un sistema integral de justicia en materia electoral cuya trascendencia radica en que por primera vez en el orden jurídico mexicano se **prevén los mecanismos para que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en la Constitución Federal y, en su caso, las disposiciones legales aplicables**, tanto para proteger los derechos político electorales de los ciudadanos mexicanos como para efectuar la revisión de la constitucionalidad o, en su caso, legalidad de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales federales y locales.

Sala Superior. S3EL 040/97

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-085/97. Partido Acción Nacional. 5 de septiembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.

Aunado a lo anterior, esa H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ya se ha pronunciado al respecto en la sentencia de fecha cinco de octubre de 2017, dictada dentro del expediente SUP-RAP-607/2017 y acumulados, sosteniendo lo siguiente:

"d) Faltas administrativas electorales.

El artículo 73, fracción XXIX-U, Constitucional, señala que el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en la propia Constitución.

Ahora bien, el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso o), Constitucional, dispone que, de conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución y las leyes generales en la materia, las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que se tipifiquen los delitos **y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.**

De esta manera, la Constitución establece de forma clara, que **la creación de tipos administrativo-electorales, es competencia del poder legislativo tanto federal como local, por lo que el establecer cuáles supuestos tienen aparejada una sanción electoral, no puede ser determinado por el INE**, que es quien instruye y resuelve los Procedimientos Ordinarios Sancionadores, e instruye los Procedimientos Especiales Sancionadores.

Asimismo, el principio de legalidad, en su vertiente tanto formal como material, aplica no sólo en materia penal sino también en el ámbito administrativo, al ser una manifestación del poder



punitivo del Estado **por lo que para que un órgano no legislativo poder tipificar de manera directa infracciones, en principio, debe haber una delegación expresa de esa posibilidad, lo que en el caso no ocurre**

Lo anterior, sobre la base de que el párrafo 1, incisos c), d) y e), de la Ley Electoral, no incluye ni de ahí se deriva una cláusula habilitante, conforme a la cual, el legislador haya dotado al Consejo General, de la atribución para emitir disposiciones relacionadas a normar supuestos de infracción o sanción que sirvan de base para fincar una responsabilidad, dado que esa actuación implicaría derogar, limitar, excluir o extender lo previsto en la ley marco, contenidas en actos formalmente legislativos.

Ciertamente, el derecho administrativo sancionador participa de la naturaleza del derecho punitivo del Estado, por lo que tiene aplicación el principio de legalidad, previsto en el artículo 14 constitucional que exige que las infracciones y las sanciones deben estar impuestas en una ley en sentido formal y material, lo que implica que sólo es en esta fuente jurídica del proceso democrático, en donde se puede desarrollar esta categoría de normas punitivas, pero además sus elementos deben estar definidos de manera clara y precisa para permitir su actualización previsible y controlable por las partes.

Es menester mencionar que el principio de tipicidad reconocido en el artículo 14 de la Constitución, exige que las conductas generadoras de sanciones previstas en las leyes se encuentren descritas con conceptos claros, de manera que los juzgadores, al realizar el proceso de adecuación de la conducta a la norma legal, conozcan su alcance y significado.

(...)

Como se anunció, los agravios de los actores son fundados y suficientes para revocar la resolución impugnada, dado que los criterios de interpretativos expedidos por el INE, transgreden el principio de reserva de ley e invaden el ámbito constitucional de competencias del órgano legislativo, además de crear regulaciones que exceden las contenidas en la Constitución y leyes electorales relacionadas.

(...)

Los criterios combatidos incorporan, por una parte, adiciones al marco legal aplicable y, por otra, reiteraciones de las normas electorales administrativas sancionatorias, de forma similar a como lo establece el artículo 449 de la Ley Electoral, como se puede apreciar en las hipótesis legalmente previstas y, en general, el marco normativo relativo a los temas regulados en la resolución impugnada (que se incorporan en el Anexo Único que forma parte de la presente sentencia).

Si el Consejo General del INE, carece de atribuciones para regular las materias referidas, no es relevante la forma en que lo realizó, pues incluso al reiterar las previsiones legales no puede avalarse, pues finalmente no tiene competencia para pronunciarse al respecto."

Así, resulta por demás preocupante el actuar de la responsable al desnaturalizar el objeto y alcance del dictado de una medida cautelar dentro de un procedimiento especial sancionador, **al pretender dar efectos generales y permanentes a una medida que, por naturaleza, debe ser provisional y estar dirigida únicamente a conservar la materia de la controversia, teniendo efectos jurídicos solo respecto de las partes del procedimiento** y no en relación a una diversidad de sujetos ajenos a la *litis* que se analizará al resolverse el fondo del asunto, de ahí que se trate de un



indebido mecanismo de censura previa que debe ser rechazado contundentemente por ese Órgano Jurisdiccional.

No es óbice a lo anterior, lo señalado por la responsable al señalar que, aunque la doctrina procesal contemporánea reconoce varias manifestaciones o modalidades de la tutela cautelar provisional y que el partido quejoso solicitó la aplicación de una medida de tutela preventiva, en el caso en análisis únicamente se analizó la modalidad de la tutela inhibitoria, al considerar que al resolver el expediente SUP-REP-156/2020 y acumulado, esa H. Sala Superior adoptó este tipo de tutela cautelar a fin de vincular a las personas titulares de los Poderes Ejecutivos Federal, Estatal y Municipal a apegarse a los principios constitucionales que rigen los procesos electorales y a observar de manera estricta las disposiciones previstas en la normativa electoral, en razón de que todas las autoridades tienen el deber de velar por el respeto y cumplimiento de los principios rectores y los bienes jurídicos tutelados por el artículo 134 de la Constitución, en particular, se refirió a la directriz constitucional establecida en el párrafo séptimo de dicho precepto, para que todas y todos los servidores públicos de todos los niveles de gobierno apliquen con imparcialidad los recursos de origen público, salvaguardando en todo momento la equidad en la contienda electoral.

Sin embargo, en la resolución impugnada se omite analizar el cambio de situación jurídica que existió al resolverse el fondo del asunto que fue materia del pronunciamiento provisional en la instancia cautelar; siendo un hecho notorio que, mediante la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-183/2020, se confirmó la diversa resolución emitida por la Sala Regional Especializada en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-32/2020 en la cual sustancialmente se concluyó que:

Por tanto, son inexistentes las infracciones vulneración al artículo 134, párrafos 7º y 8º de la Constitución Federal; así como, por el llamado indebido al voto, atribuidas al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En razón de lo anterior se:

RESUELVE

ÚNICO. Son inexistentes las infracciones atribuidas al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a los razonamientos vertidos en la parte considerativa de esta sentencia.

Por lo tanto, no resulta ajustado a derecho que la responsable invoque precedentes jurisdiccionales sin atender a la correcta interpretación de las determinaciones en



cada una de sus fases, como ocurre en la especie al invocar como sustento una sentencia dictada respecto de la improcedencia de otorgar las medidas cautelares, cuyos efectos se desvanecen al resolverse el fondo de la controversia al haberse declarado la inexistencia de las infracciones denunciadas.

Consecuentemente, si la facultad relativa a emitir acuerdos relacionados con el dictado de parámetros tendientes a regular las manifestaciones y expresiones de los servidores públicos de los distintos ámbitos de gobierno con relación a tópicos electorales, no se encuentra prevista en las disposiciones constitucionales y legales invocadas por la autoridad responsable en el acuerdo de referencia y, además, lo hace al pronunciarse sobre la procedencia de una medida cautelar solicitada dentro de un procedimiento especial sancionador, resulta evidente que el acto recurrido contraviene el principio de legalidad tutelado por los artículos 14, 16 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el diverso artículo 30, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; de ahí que esa H. Sala Superior deberá ordenar la revocación lisa y llana del acuerdo recurrido en virtud de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral carece de facultades para establecer un catálogo taxativo de conductas proscritas diversas a las establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

SEGUNDO

LOS EFECTOS DEL ACUERDO EMITIDO POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL CONSTITUYEN, POR SI MISMOS, UN MECANISMO DE CENSURA PREVIA PROHIBIDO POR LA CONSTITUCIÓN.

FUENTE DE AGRAVIO. El Considerando Segundo, Apartado III y los Resolutivos Primero y Segundo del Acuerdo del Acuerdo INE/CG26/2021, dictado por la Consejo General del instituto Nacional Electoral, dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020.

ARTÍCULOS VIOLADOS. Los artículos 6, 7, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en relación con el diverso artículo 30, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.



CONCEPTO DEL AGRAVIO. La autoridad responsable violó los principios de legalidad, seguridad y certeza jurídica debido a que decretó una medida cautelar, bajo la figura de tutela inhibitoria, determinación desproporcionada e injustificada al pronunciarse sobre la existencia de actos futuros de realización incierta, que no son eminentes y, por tanto, son inciertos al no tener certeza de que los hechos denunciados se vuelvan a repetir de la misma manera, ya que ello depende de un elemento volitivo cuya realización no puede predecirse a partir de meras especulaciones o prejuicios de la responsable, lo cual constituye un mecanismo de censura previa con lo cual se viola el derecho fundamental de libertad de expresión. En el **Considerando Segundo, Apartado III**, de dicha resolución, la autoridad electoral estableció:

"III. DECISIÓN

(...)

EFFECTOS

Ante la evidencia preliminar de una posible conducta que pudiera ser infractora del párrafo séptimo del artículo 134, realizada por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, a fin de proteger el principio de equidad en el contexto de los actuales procesos electorales en curso, se surte la urgencia de dictar medidas cautelares con la finalidad de inhibir conductas como la denunciada, por lo que se ordena al Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador que en el mecanismo de comunicación gubernamental se abstenga de realizar conductas que involucren manifestaciones cuyo contenido pueden ser de naturaleza electoral, en apego a lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los parámetros de aplicación normativa para esta determinación deberán ser los determinados en párrafos precedentes por este Consejo General para todas y todos los servidores públicos en todos los niveles de gobierno, en acatamiento a la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-3/2021, los cuales se señalan de manera enunciativa pero no limitativa: ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos (financiamiento público y acceso a radio y televisión); vida interna de los Partidos Políticos Nacionales y locales; manifestaciones a favor y/o en contra de candidaturas de partidos políticos e independientes (registro, postulación, entre otras); manifestaciones a favor y/o en contra de frentes, coaliciones electorales, fusiones, alianzas nacionales o locales; manifestaciones a favor y/o en contra de plataformas electorales; manifestaciones que impliquen la asociación de alguna fuerza política con logros del gobierno; manifestaciones que impliquen la promoción personalizada de algún funcionario de gobierno, precandidatura, candidatura o candidatura independiente; estrategias electorales de cualquier fuerza política



nacional o local; encuestas de intención de voto o preferencias electorales; así como cualquier mensaje que busque o genere tener un efecto persuasivo y de influencia en el electorado que pueda poner en riesgo los principios y valores tutelados por nuestra Constitución y el modelo electoral previsto en ella."

La responsable concluyó erróneamente que procedía el otorgamiento de una tutela inhibitoria respecto de actos futuros de realización incierta o, incluso, sumamente remotos al estimar que existía un riesgo evidente de que los hechos denunciados ocurran o se repitan nuevamente, sin que esa conclusión se soporte con elementos objetivos que establezcan como probable dicha situación, lo cual hace evidente la irracionalidad de la determinación recurrida.

En efecto el Acuerdo impugnado es contrario a los artículos 6º y 7º de la Constitución Federal, disposiciones que prohíben en los términos más enérgicos la previa censura, toda vez que la emisión de expresiones no es permisible censurarla con antelación, sino que sólo puede dar lugar a responsabilidades ulteriores de la persona que emite las ideas, pero esas responsabilidades sólo pueden derivar de una disposición expresa de la ley.

La responsable pierde de vista que resulta indispensable estar en presencia de hechos objetivos de los cuales se pudiera desprender válidamente que se está preparando su realización o sucederán, porque de esta manera es como se podría advertir una posible puesta en riesgo o afectación de bienes jurídicamente tutelados; por lo tanto, no existe indicio alguno que demuestre la posibilidad de que los hechos denunciados puedan repetirse de la misma forma en lo subsecuente, pues ello es un elemento volitivo que no puede predecirse con certeza y objetividad.

En este sentido, el Acuerdo dictado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral es ilegal y constituye un mecanismo de censura previa, lo cual restringe el derecho de libre expresión de mi representado, siendo que dicho derecho fundamental se encuentra protegido en por los artículos 6 y 7 de nuestra Constitución Federal, en la cual se enuncian expresamente algunas limitantes como: el orden público, la vida privada, los derechos de los demás y la moral; de lo anterior, claramente se observa que el constituyente permanente privilegió la expresión de las ideas y su sanción posterior en caso de alguna infracción.

Sobre este principio constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado los siguientes criterios:

CJEF

CONSEJERÍA JURÍDICA
DEL EJECUTIVO FEDERAL



"2021: Año de la Independencia"

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso

Consultoría de Defensa Legal

"DERECHO A LA INFORMACIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL Y DIMENSIÓN COLECTIVA.

El derecho a la información tiene una doble dimensión. Por un lado, tiene una dimensión individual, la cual protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad; formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno; fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa. Por otro lado, la dimensión colectiva del derecho a la información constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual. En ese sentido, no sólo permite y garantiza la difusión de información e ideas que son recibidas favorablemente o consideradas inofensivas e indiferentes, sino también aquellas que pueden llegar a criticar o perturbar al Estado o a ciertos individuos, fomentando el ejercicio de la tolerancia y permitiendo la creación de un verdadero pluralismo social, en tanto que privilegia la transparencia, la buena gestión pública y el ejercicio de los derechos constitucionales en un sistema participativo, sin las cuales no podrían funcionar las sociedades modernas y democráticas."

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I Materia(s): Constitucional Tesis: 2a. LXXXIV/2016 (10a.) Página: 838

"LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU PROTECCIÓN ES ESPECIALMENTE INTENSA EN MATERIA POLÍTICA Y ASUNTOS DE INTERÉS PÚBLICO.

El discurso político está más directamente relacionado que otros con la dimensión social y con las funciones institucionales de las libertades de expresión e información. Por tanto, proteger su libre difusión resulta especialmente relevante para que estas libertades desempeñen cabalmente sus funciones estratégicas de cara a la formación de la opinión pública, dentro del esquema estructural propio de la democracia representativa. Una opinión pública bien informada es un instrumento imprescindible para conocer y juzgar las ideas y acciones de los dirigentes políticos; el control ciudadano sobre las personas que ocupan o han ocupado en el pasado cargos públicos (servidores públicos, cargos electos, miembros de partidos políticos, diplomáticos, particulares que desempeñan funciones públicas o de interés público, etcétera) fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de todos los involucrados en la gestión de los asuntos públicos, lo cual justifica que exista un margen especialmente amplio de protección para la difusión de información y opiniones en el debate político o sobre asuntos de interés público. Como subraya el Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos del año 2008, las personas con responsabilidades públicas tienen un umbral distinto de protección, que les expone en mayor grado al escrutinio y a la crítica del público, lo cual se justifica por el carácter de interés público de las actividades que realizan, porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio colectivo más exigente y porque su posición les da una gran capacidad de reaccionar a la información y las opiniones que se vierten sobre los mismos (Informe 2008, Capítulo III, párr. 39)."



*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXX, Diciembre de 2009
Materia(s): Constitucional Tesis: 1a. CCXVII/2009 Página: 287*

En concordancia con lo anterior, el derecho a la libertad de expresión es uno de los derechos más importantes del Estado democrático, el cual permite el libre intercambio de las ideas y resulta indispensable para la conformación del diálogo racional, cuyo fin es derivar en construcciones normativas y en la toma de decisiones plurales; así, es importante destacar que los Estados de derecho rinden cuentas de "algo" a "alguien"—sea un grupo de electores, en el caso de la democracia representativa, o sea un grupo de generales, notables, o la propia divinidad, tratándose de sistemas menos abiertos—la variación es de grado.

Para el caso de las democracias representativas, como lo es el nuestro, es un tipo de régimen político donde más obliga a los gobiernos y representantes populares a rendir cuenta de sus actos a los votantes, a las asambleas y a los poderes judiciales, entre otros. De esta forma, la rendición de cuentas es elemento central de la democracia representativa, uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan su mandato con transparencia, honestidad y eficacia.

En ese tenor, la rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes del Estado para informar al pueblo de los actos que llevan a cabo como resultado de la gestión gubernamental; ahora bien, es a través de la rendición de cuentas que la ciudadanía participa de forma activa en el ejercicio de sus derechos, como parte de su calidad de soberano originario, ya que es a través de este mecanismo, que el depositario del poder público, entera a sus representados sobre el ejercicio del cargo público y, con ello, la ciudadanía esté enterada y pueda exigir el cumplimiento del mandato conferido.

En este sentido, resulta injustificado ordenar al Presidente de la República para que se abstenga de realizar expresiones y declaraciones de índole electoral, dicho así de manera general y permanente, pues la propia autoridad jurisdiccional en materia electoral ha establecido que es válido hacer referencia a los comicios, siempre y cuando se respeten los principios de neutralidad e imparcialidad en la contienda electoral, como lo ha hecho mi representado en todo momento, por lo que existe una gran gama de posibles expresiones válidas que se relacionan con temáticas electorales y que no pueden estar proscritas de manera absoluta en una régimen democrático como el nuestro.



La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 7º la inviolabilidad del derecho o libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. De la misma forma, precisa que ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión. De esta manera, la censura previa se encuentra prohibida rotundamente, tanto para el legislador como para cualquier autoridad, en todas las materias, incluyendo la electoral.

El artículo 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión; asimismo, que este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

El artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que el ejercicio de la libertad de expresión no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, en cuanto a éstas últimas establece el requisito del principio de reserva de ley y que aseguren:

- a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Asimismo, el artículo 13, párrafo 4 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece que el derecho previsto en el inciso anterior (libertad de pensamiento y expresión) no puede estar sujeto a censura previa, sino a responsabilidades ulteriores.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró que el artículo 13.4 de la Convención sólo establece una excepción a la censura previa, la que está relacionada con los casos de espectáculos públicos (únicamente con el fin de regular el acceso a ellos, para la protección moral de la infancia y la adolescencia); en todos los demás casos, cualquier medida preventiva implica el menoscabo a la libertad de pensamiento y de expresión.

Por su parte, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, el cual comprende la libertad de recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin



consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección.

En este sentido, conforme al marco constitucional y convencional antes citado, los entes públicos no pueden establecer, ya sea a través de disposiciones normativas o resoluciones, la limitación de información que aún no ha sido difundida o transmitida; en todo caso, si de manera posterior se considera que dicha información o expresión implicó una transgresión legal, habrá lugar a las medidas resarcitorias correspondientes pero, únicamente, una vez que la información ha sido hecha del conocimiento público.

Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, en cuyo documento establece, en el principio 5, que la censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que la censura previa supone el control y veto de la información antes de que ésta sea difundida, impidiendo tanto al individuo, cuya expresión ha sido censurada, como a la totalidad de la sociedad, a ejercer su derecho a la libertad de expresión e información.

Las anteriores consideraciones de la Corte Interamericana también han sido retomadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006. Al respecto, el Alto Tribunal determinó que la prohibición de la censura significa e implica que los límites a la libertad de expresión no pueden hacerse valer mediante un mecanismo por el cual una autoridad excluya sin más a un determinado mensaje del debate público; **los límites deben hacerse valer a través de la atribución de responsabilidades — civiles, penales, administrativas— posteriores. El modo de aplicación de estos límites, sin embargo, no puede consistir en excluir el mensaje del debate público.**

CJEF

CONSEJERÍA JURÍDICA
DEL EJECUTIVO FEDERAL



"2021: Año de la Independencia"

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso

Consultoría de Defensa Legal

De igual manera, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el artículo 7º de la Constitución Federal, por su parte, evidencia con más claridad todavía la intención de contener dentro de parámetros estrictos las limitaciones a la libertad de expresión al establecer que la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia es "inviolable", y que "ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límite que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como un instrumento de delito" (énfasis añadidos). Se trata, por lo tanto, de límites tasados y directamente especificados en la Constitución Federal.

El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, establece como definición de censura previa: el examen y aprobación que de ciertas obras hace un censor autorizado, antes de hacerse públicas.

La censura previa implica la intervención de algún agente de gobierno en la revisión, preliminar a su difusión, del contenido de algún determinado tipo de información y solo cuando se ha obtenido la conformidad del poder público, es viable su transmisión, como lo pretende establecer la responsable.

Así, por ejemplo, la censura previa en la propaganda electoral se genera cuando se surten los elementos siguientes:

- a) La elaboración de propaganda electoral, como una modalidad del ejercicio de libertad de expresión.
- b) El ejercicio de potestad del Estado, otorgada al organismo autónomo en materia electoral, para revisar el contenido de la propaganda a fin de autorizar su difusión, o bien, no permitir la por considerarla contraria al orden normativo.

Bajo dicho contexto, la autoridad responsable pretende erigirse en un ente censor del buen decir de todos los servidores públicos, ya que en contravención a los criterios de ese H. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, llevó a cabo un análisis subjetivo y carente de racionalidad, el cual constituye censura previa, toda vez que se pronuncia sobre actos futuros que no son eminentes y, por tanto, son inciertos al no tener certeza de que los hechos denunciados se vuelvan a repetir de la misma manera, es decir, excluye, en forma previa, los mensajes y opiniones que mi representado pudiera emitir durante las conferencias o actos públicos en los



que interviene en ejercicio de su cargo; de ahí que resulte injustificado ordenar al Presidente de la República para que se abstenga de realizar expresiones y declaraciones de índole electoral, pues la propia autoridad jurisdiccional en materia electoral ha establecido que es válido hacer referencia a los comicios, siempre y cuando se respeten los principios de neutralidad e imparcialidad en la contienda electoral, como lo ha hecho mi representado en todo momento.

En efecto, las conferencias matutinas válidamente se ubican en el contexto del derecho a la información que tienen los gobernados y la rendición de cuentas, como correlativa obligación por parte de los servidores públicos, por lo que goza de una presunción de licitud que solo puede destruirse con prueba en contrario, lo cual no acontece en la especie y, menos aún, cuando se trata de actos futuros de realización incierta; de ahí que no resulte justificado ordenar al Presidente de la República para que se abstenga de realizar expresiones y declaraciones de índole electoral, dicho así de manera general, por lo que la medida cautelar otorgada viola los principios de seguridad y certeza jurídica al ser una medida irracional, innecesaria y desproporcionada al pronunciarse sobre la existencia de actos futuros de realización incierta.

Cabe precisar que, en la sentencia SUP-REP-156/2020 y SUP-REP-157/2020, esa H. Sala Superior del Tribunal Electoral estableció sobre este mismo tópico, lo siguiente

*Por tal razón, cuando a la autoridad administrativa electoral se le presenta una solicitud de medida cautelar en un procedimiento sancionador electoral se debe valorar el acto denunciado a partir de un juicio de probabilidad respecto a su ilicitud y el grado de afectación a otros derechos y principios, así como de su inminente realización, porque, se insiste, **si no existe tal certeza, no habrá un riesgo o peligro real en la afectación de la normatividad electoral.***

*Por ende, no basta jurídicamente para analizar y, en su caso, adoptar medidas cautelares en su enfoque tutelar preventivo, la mera afirmación de que es probable que determinada conducta o hecho infractor va a suceder, ya que **resulta indispensable estar en presencia de hechos objetivos de los cuales se pudiera desprender válidamente que se está preparando su realización o sucederán, porque de esta manera es como se podría advertir una posible puesta en riesgo o afectación de bienes jurídicamente tutelados.***

Asimismo, al resolver el diverso expediente SUP-RAP-254/2008 se determinó que los límites a la libertad de expresión no se pueden hacer valer en forma previa, mediante un mecanismo por el cual una autoridad excluya sin más un determinado



mensaje destinado al conocimiento público; los límites se deben hacer valer a través de la determinación de responsabilidades jurídicas posteriores, tanto de naturaleza civil como penal y administrativa, es decir, la determinación y aplicación de estos límites debe ser ex post; esto es, no puede consistir en excluir, en forma previa, el mensaje del conocimiento y probable debate público, sino que se debe permitir la difusión y el sometimiento de las opiniones y mensajes al conocimiento y probable debate público y, de ser el caso, al escrutinio administrativo y jurisdiccional.

En ese mismo sentido, Sala Superior también ha sostenido en la ejecutoria dictada en el SUP-REP-168/2015 y su acumulado SUP-REP-169/2015, que la censura previa se encuentra expresamente prohibida por el sistema normativo mexicano, dadas las disposiciones constitucionales y convencionales correspondientes a tal figura.

A respecto resulta aplicable, la tesis que se transcribe a continuación:

Tesis XII/2009

Partido Socialdemócrata

vs.

Consejo General del Instituto Federal Electoral

CENSURA PREVIA. EXISTE CUANDO LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA SUJETA, DE MANERA ANTICIPADA, LAS EXPRESIONES QUE SE HACEN EN LA PROPAGANDA POLÍTICA, A UNA RESTRICCIÓN DISTINTA A LAS PREVISTAS EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL. Los artículos 6º y 7º, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19, párrafos 2 y 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 38, párrafo primero, inciso p), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, reconocen el derecho fundamental a la libertad de expresión; la Sala Superior ha interpretado que el ejercicio de esa libertad, en el contexto del debate político, en el que se inserta la propaganda electoral, se maximiza, al ser un instrumento esencial en la formación de la opinión pública, y propiciar las condiciones para una elección informada, libre y auténtica; el cual no es absoluto, tiene límites reconocidos en el propio orden constitucional y legal, a saber: el respeto a la moral, los derechos de terceros, la paz social y el orden público. En esta tesitura, al reconocer la trascendencia de tal derecho fundamental, tanto el orden jurídico nacional como el comunitario coinciden en establecer la restricción a las autoridades competentes de implementar mecanismos para excluir, en forma previa, expresiones que se profieran en el marco del debate político, por ello, las autoridades administrativas no pueden, en ejercicio de la facultad reglamentaria que tienen reservada a su favor, adicionar otras limitantes respecto de ese derecho humano que impliquen un examen previo en cuanto a la veracidad de lo expresado, como sucede cuando a través de un acuerdo general se



exige que las manifestaciones vertidas en la propaganda electoral, se realicen "con sustento o apoyo" o alguna prevención similar, en tanto, ello implica apartarse de lo previsto en la Constitución, los tratados internacionales y la ley.

Cuarta Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-254/2008.—Actor: Partido Socialdemócrata.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—21 de enero de 2009.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Secretario: Fidel Quiñones Rodríguez.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el ocho de abril de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de seis votos la tesis que antecede. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 4, 2009, páginas 33 y 34.

Resulta importante destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso "La última tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros vs Chile), estimó que la libertad de expresión es una piedra angular de una sociedad democrática, así como una condición esencial para que dicha sociedad esté suficientemente informada².

En este sentido, las manifestaciones o declaraciones que, en su caso, emita el Presidente de la República o cualquier funcionario durante sus participaciones en las conferencias de prensa no pueden calificarse, a priori, como posiblemente ilícitos, ya que la realización de dichos actos, por sí mismos, no trasgreden en modo alguno los principios de equidad o imparcialidad en la contienda electoral, ya que la aparición del Titular del Ejecutivo Federal, así como la intervención de distintos funcionarios de la administración pública federal, tiene como propósito fundamental el dar respuesta a las preguntas de los medios de comunicación que acuden a las respectivas conferencias, en un claro y legítimo ejercicio de la libertad de prensa, lo cual goza de una presunción de licitud al tratarse de un derecho fundamental e implica la inviolabilidad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio de comunicación social, mismos elementos cuyo estudio omitió realizar la responsable.

Por ende, la medida cautelar otorgada es una determinación desproporcionada e injustificada que constituye por sí mismo un mecanismo de censura previa, al

² Sentencia de 5 de febrero de 2001, Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile, párrafo 68.



pronunciarse sobre la existencia de actos futuros de realización incierta, proscribire de forma general y arbitraria que mi representado realice manifestaciones relativas a los procesos democráticos del país, cuando existe una infinidad de situaciones válidas que no afectan la imparcialidad o equidad en la contienda entre los partidos políticos, aspirantes o candidatos, como lo ha realizado hasta el momento.

Es coincidente con lo anterior, el criterio que se cita a continuación:

Registro digital: 2002720

Aislada

Materias(s): Constitucional, Común

Décima Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: Libro XVII, Febrero de 2013 Tomo 2

Tesis: I.4o.A.13 K (10a.)

Página: 1329

CENSURA PREVIA. ESTÁ PROHIBIDA POR LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS COMO RESTRICCION A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA INFORMACION Y A LA LIBERTAD DE EXPRESION, A MENOS DE QUE SE ACTUALICE LA EXCEPCION CONTENIDA EN SU ARTICULO 13, NUMERAL 4. El artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, entre otros, dos derechos funcionalmente esenciales en la estructura del Estado constitucional de derecho, que tienen una doble faceta: por un lado aseguran a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía individual, que deben ser respetados y protegidos por el propio Estado y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas centrales para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. Es así que el derecho a la información, correlacionado con la libertad de expresión, son derechos fundamentales que gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional, que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la sociedad democrática; es decir, se trata de una libertad no sólo individual, sino que contiene una dimensión social y exige que se respete el derecho de los individuos no sólo a expresar el pensamiento propio, sino también, como miembros de un colectivo, a recibir información y conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo que hace que revista la característica de ser de orden público y de interés social. No obstante, estos derechos no son absolutos, sino que admiten restricciones, las que, conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deben responder a los fines previstos en su artículo 13, numeral 2, en el sentido de ser necesarias para asegurar "el respeto a los derechos o a la reputación de los demás" o "la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas". En este contexto, **la censura previa se concibe como una interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier**



medio de comunicación, la cual, a nivel convencional, está prohibida, en tanto limita la circulación libre de ideas y opiniones, permite la imposición arbitraria de aquéllas y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, de suerte que no se justifica su imposición, a menos de que se actualice la excepción contenida en el numeral 4 del citado precepto 13, la cual resulta permisible en el caso de espectáculos públicos, pero únicamente con el fin de regular el acceso a éstos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, pues en todos los demás casos, cualquier medida preventiva que implique el menoscabo a la libertad de pensamiento y expresión no será admisible.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Queja 128/2012. Emmanuel Melamed Sharfman. 14 noviembre de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Mayra Susana Martínez López.

(Énfasis añadido)

Así, resulta evidente que la responsable omitió efectuar una ponderación entre los principios de equidad e imparcialidad en la contienda electoral (que están acotados específicamente para el período de campañas y hasta la jornada electoral), con los derechos humanos constitucionalmente tutelados en términos de los artículos 6º y 7º Constitucional; en consecuencia, claramente estamos ante una resolución incongruente que desatiende los principios de legalidad, seguridad y certeza jurídica, en términos de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

Lo anterior se estima suficiente para que esa H. Sala ordene la revocación del acuerdo que se impugna por esta vía, debido a que la responsable incurrió en una falta de ponderación entre los principios constitucionales supuestamente en conflicto, al conceder de forma incorrecta la tutela inhibitoria en relación a actos futuros de realización incierta, lo cual implica la creación de una nueva autoridad censora y un mecanismo que sin lugar a dudas implica la censura previa.

Todo lo expuesto con antelación, hace patente que la resolución impugnada constituye el establecimiento retrograda de un mecanismo de censura previa al ordenar al Presidente de la República y a todos los servidores públicos de los diferentes órdenes de gobierno se abstengan, de forma absoluta, de realizar manifestaciones cuyo contenido pueda ser de naturaleza electoral, cuando no existe precedente alguno en el que se haya calificado de ilegal las expresiones vertidas por mi representado; lo cual constituye un evidente acto futuro de improbable realización que no está acreditado, al menos de manera indiciaria, en

CJEF

CONSEJERÍA JURÍDICA
DEL EJECUTIVO FEDERAL



"2021: Año de la Independencia"

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Consejería Adjunta de Control Constitucional y de
lo Contencioso

Consultoría de Defensa Legal

los autos del expediente en que se actúa, debiéndose revocar su ilegal determinación y declarar improcedente la medida cautelar en los términos solicitados por el partido político denunciante.

TERCERO

OMISIÓN DE LA RESPONSABLES PARA ANALIZAR LAS CAUSAS DE NOTORIA IMPROCEDENCIA AL TRATARSE DE ACTOS, POR UNA PARTE, CONSUMADOS Y, POR OTRA, FUTUROS DE REALIZACIÓN INCIERTA.

FUENTE DE AGRAVIO. El Considerando Segundo, Apartado I y III y los Resolutivos Primero y Segundo del Acuerdo **INE/CG26/2021**, dictado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

ARTÍCULOS VIOLADOS. Los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso numeral 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

CONCEPTO DEL AGRAVIO. Contrario a lo establecido en el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, la responsable omitió analizar de forma oficiosa la actualización de la causa de improcedencia establecida en dicho precepto, pues de la simple lectura que se haga de la resolución impugnada se colige que la responsable indebidamente analiza y declara procedentes las medidas cautelares, bajo una supuesta tutela inhibitoria, sin que para tal efecto se encargara de analizar que los hechos denunciados constituyen actos consumados y pretende pronunciarse respecto de actos futuros de realización incierta, lo cual hacía notoriamente improcedente la petición del quejosos, según se colige de la parte conducente que se impugna en este acto:

"SEGUNDO. ANÁLISIS Y PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

I. Las medidas cautelares y su vertiente o modalidad inhibitoria, aplicable al presente asunto

Desde la instauración del Procedimiento Especial Sancionador como la principal vía para restaurar el orden jurídico durante los procesos electorales y para reencauzar las actividades de los actores políticos y de los sujetos obligados, a través de las atribuciones correctivas e inhibitorias que tienen las autoridades comiciales, más allá de sus facultades sancionadoras, para depurar todas aquellas conductas que pudieran



afectar los principios rectores de la función electoral y las condiciones de equidad en un proceso y para asegurar la observancia de los principios que caracterizan a las elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante el voto universal, libre, secreto y directo, en el sistema electoral mexicano se han adoptado los principios generales de las medidas cautelares.

Así, siguiendo la doctrina tradicional de las medidas cautelares, en un principio se determinó que los elementos que la autoridad administrativa electoral debe analizar para emitir su pronunciamiento, son los siguientes:

- a) *Apariencia del buen derecho. La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.*
- b) *Peligro en la demora. 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.*
- c) *La irreparabilidad de la afectación.*
- d) *La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.*

*De forma reiterada en las resoluciones emitidas tanto en sede administrativa como en la jurisdiccional se ha sostenido que 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 proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización. Esto es, se ha hecho referencia a lo que en la doctrina tradicional se ha denominado como el **fumus boni iuris** —aparencia del buen derecho—, unida al elemento **del periculum in mora** —temor fundado que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final, por lo que se ha estimado que se pueden tutelar cautelarmente aquellos casos en los que se acredita la temeridad o actuar indebido de quien con esa conducta ha forzado la instauración del procedimiento.*

En el año dos mil quince, la Sala Superior acogió en su jurisprudencia la visión contemporánea de la tutela cautelar.

En efecto, el seis de enero de dos mil quince, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-25/2014, la Sala Superior determinó que:

"El enfoque actual de los derechos humanos ha generado que en la doctrina procesal contemporánea se replanteen instituciones jurídicas procesales a fin de generar su más amplia y efectiva tutela. El derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso es considerado como eje rector en esta reformulación. Se parte de la base de que el justiciable merece una amplia protección y garantía de sus derechos la cual debe guardar correspondencia con los instrumentos procesales de forma tal, que no se constituyen en obstáculos para su protección y garantía.

CJEF

CONSEJERÍA JURÍDICA
DEL EJECUTIVO FEDERAL



"2021: Año de la Independencia"

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso

Consultoría de Defensa Legal

Se estima que el justiciable tiene derecho a que el órgano jurisdiccional le brinde una tutela que resulte adecuada para **solucionar** o **prevenir** en forma real y oportuna los diferentes tipos de conflictos.

En esa línea, se habla de la **tutela diferenciada** como un derecho del justiciable frente al Estado, a fin de dotar de efectividad al proceso, para alcanzar la correspondencia exacta entre el derecho sustantivo y los instrumentos procesales.

Las manifestaciones de este tipo de tutela son de dos tipos: en cuanto a su contenido, la tutela puede ser específica o resarcitoria y por su oportunidad **preventiva** o **represiva**.

La tutela represiva se refiere a los mecanismos que tienen por función **eliminar** los obstáculos que impiden la satisfacción del derecho lesionado que aún se mantiene o **satisfacer** el interés que reemplaza al original. En cambio, la tutela **preventiva** está relacionada con los mecanismos que tienen por función eliminar el peligro de que se lesione el interés original o el peligro de que esa lesión no pueda ser remediada.

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 dicha persona adopte algún tipo de precaución que disipe el riesgo de que el daño se produzca.

Se pide un comportamiento específico respecto a una obligación que ha sido incumplida, pero que no ha causado daño aún. De manera cautelar se solicita la **prevención de un daño inminente**.

La tutela preventiva consiste no solo en abstenerse de realizar una conducta o comportamiento que cause daño, sino en adoptar las medidas de precaución necesarias para que ese daño no se genere. No tiene el carácter sancionatorio, pues busca prevenir una actividad que a la postre puede resultar ilícita, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida.

La tutela preventiva se concibe como una tutela contra el peligro de práctica, de continuación o de repetición del ilícito. Es para prevenir el ilícito, entendido como un acto contrario a una norma regulativa de mandato, esto es, la acción o conducta (activa o de omisión) susceptible de ser calificada como obligatoria o prohibida. La norma que regula el mandato (regla o principio) es la que le da el calificativo de obligatorio o prohibido.

El amplio sector de la doctrina que apoya la tutela preventiva parte del supuesto de que **existen valores, principios** y derechos que requieren de una tutela específica, real y dúctil, pues todo lo que está reconocido por el derecho sustancial debe encontrar una verdadera protección y garantía, a través de la cual no solo se



obligue a cesar las actividades que causan el daño, sino a adoptar las medidas necesarias para evitar el comportamiento lesivo. De ahí que postulen 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 actividad.

*Sostienen que el carácter instrumental de las medidas cautelares las ubica como los medios idóneos para tutelar directamente los mandatos (obligaciones o prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo, ya que siguen manteniendo, en términos generales, los mismos presupuestos (fomus boni iuris, periculum in mora, proporcionalidad y, en su caso, indemnización) pero comprendidos de manera diferente, pues el fomus boni iuris (aparición del buen derecho) ya no se relaciona con la existencia de un derecho individual, sino con la **protección y garantía de derechos fundamentales** (individuales o colectivos) y con los **valores y principios reconocidos en el bloque de constitucionalidad.**"*

*En esa resolución, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral reconoció el poder cautelar como parte de las potestades que confiere el principio de supremacía constitucional a las autoridades electorales (administrativa y jurisdiccional). Reconoció que la autoridad administrativa electoral está facultada para ordenar **cualquiera de las modalidades de las medidas cautelares**, con el fin de evitar que se afecten los bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente o que se vulneren los principios rectores del Proceso Electoral.*

*En ese precedente, reiterado de manera consecutiva en diversas sentencias y recogido en la Jurisprudencia 14/2015 emitida por la Sala Superior, de rubro **"MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA"**, la máxima autoridad jurisdiccional definió que **la intervención de cautelares en la materia electoral va más allá de las medidas tradicionales de conservación y resguardo, esto es, reconoció la amplitud funcional de la tutela cautelar por cualquiera de las modalidades provisionales.***

*Aunque la doctrina procesal contemporánea reconoce varias manifestaciones o modalidades de la tutela cautelar provisional, en el presente caso solo se analizará la modalidad de la **tutela inhibitoria**, dado que al resolver el SUP-REP-156/2020 y acumulado, la Sala Superior adoptó este tipo de tutela cautelar a fin de **vincular** a las personas titulares de los Poderes Ejecutivos Federal, Estatal y Municipal a apegarse a los principios constitucionales que rigen los procesos electorales y a observar de manera estricta las disposiciones previstas en la normativa electoral, en razón de que todas las autoridades tienen el deber de velar por el respeto y cumplimiento de los principios rectores y los bienes jurídicos tutelados por el artículo 134 de la Constitución, en particular, se refirió a la directriz constitucional establecida en el párrafo séptimo de dicho precepto, para que todas y todos los servidores públicos de todos los niveles de gobierno apliquen con imparcialidad los recursos de origen público, salvaguardando en todo momento la equidad en la contienda electoral.*



Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso

Consultoría de Defensa Legal

Tutela Inhibitoria. Su característica principal es ser precautoria, esto es, impedir que un ilícito se concrete, continúe o se repita. En palabras de Marinoni, la tutela inhibitoria no tiene el daño entre sus presupuestos, su objetivo es el ilícito. Prescinde de los posibles efectos concretos del ilícito, pues tiene en consideración solamente la probabilidad de que éste se realice.

Para Gozaíni, la tutela inhibitoria supone el tránsito de la reparación ex post facto a la prevención anticipada que lleva un cambio considerable para la atención normativa. Implica que las posibilidades de actuación pueden: impedir la práctica de un hecho ilícito; la continuación o su repetición y se centra como una medida precautoria en su objeto y no preventiva en la pretensión. Su consecuencia es reducir, obstruir o anular el peligro. A diferencia de la tutela preventiva cuya finalidad es evitar el acaecimiento, repetición, persistencia o agravamiento de daños frente a un hecho inminente, la tutela inhibitoria impide la práctica, continuación o repetición del ilícito, tomando como presupuesto la simple probabilidad de éste.

La doctrina acepta que la tutela inhibitoria se dirige a impedir el ilícito por comisión y también el ilícito por omisión; por lo que la tutela inhibitoria puede ser positiva (que imponga un hacer) o negativa (que imponga un no hacer).

Cabe resaltar que el procesalista Gozaíni, al analizar las medidas cautelares en el derecho procesal electoral, concluyó su análisis con lo siguiente:

Y así, finalmente, se podrá constatar que el procedimiento y el Proceso Electoral forman una tribuna proclive a hacer y desarrollar estas formas diferentes de los sistemas cautelares.

No se tratará de seguir la regla de actuación cuando ya todo pasó (ex post facto), sino de anticiparse a los hechos, de fomentar el activismo judicial y la oportunidad precisa de actuar, con justicia y equidad, en territorios tan fértiles como el derecho de participación, el sufragio electivo y la conformación plena de un Estado con la forma republicana de gobierno.

Sentado lo anterior, **en el presente caso se considera necesario y justificado estudiar las medidas cautelares solicitadas a la luz de las premisas y razonamientos antes expuestos**, porque se reúnen tres aspectos fundamentales interconectados entre sí, los cuales se explican y desarrollan en los apartados subsecuentes de este Acuerdo y que, en resumen, son los siguientes:

- a) El dictado previo, particular y concreto de un mandato de la Sala Superior - equiparable a una medida inhibitoria- en el sentido de ordenar a todas las personas servidoras públicas, incluyendo, desde luego, al ahora denunciado, que se apeguen a los principios constitucionales que rigen los procesos electorales y observen de manera estricta las disposiciones previstas en la normativa correspondiente;
- b) Las características y particularidades de las conductas denunciadas, vistas y analizadas en lo individual y en conjunto con otras conductas similares, que podrían



revelar, con alto grado de probabilidad, la comisión de conductas posiblemente ilícitas, contraventoras de los principios constitucionales y, especialmente, con trascendencia en la equidad de la contienda.

c) La naturaleza y alcances de la pretensión de la medida solicitada, pues ésta tiene como finalidad principal impedir la práctica, continuación o repetición de la conducta denunciada, posiblemente ilícita.

Finalmente, se debe hacer mención que este tipo de medidas de índole inhibitoria requieren apenas de la amenaza de lesión en tanto la conducta antijurídica o ilícita relevante resulta, por sí misma, suficiente para ser sancionable. Tal y como reconoce el procesalista Pérez Ragone, en derecho procesal se han venido construyendo tres tipos de clases de acciones inhibitorias: a) aquellas que se dirigen a impedir la práctica de un acto lesivo (se impide el inicio de una actividad sancionable que se ha de verificar en el futuro sin ningún antecedente pasado o manifestación actual); b) aquellas destinadas a impedir la repetición de un acto lesivo (se impide un acto futuro similar a otro que tuvo inicio y final en el pasado, pero con posibilidad de repetición en el futuro); y c) aquellas acciones inhibitorias que se dirigen a interrumpir la continuación del acto lesivo (se impide la continuación de un acto lesivo permanente iniciado en el pasado, que continúa presente y proseguirá en el futuro).

Respecto de estas tres clases, existen supuestos que se ubiquen en las hipótesis descritas en los incisos b) y c) donde los hechos pasados tienen relevancia necesaria y suficiente para justificar el dictado de acciones y medidas que contribuyan a salvaguardar los derechos que se buscan proteger de un acto lesivo o violatorio que ponga en riesgo sus valores fundamentales.

En la especie y tal y como se desarrollará en líneas subsecuentes, resultará vigente la apreciación de la medida cautelar de tipo inhibitoria destinada a impedir la repetición de un acto lesivo, para lo cual se analizarán, tanto individualmente como en su conjunto, aquellos hechos cometidos por el mismo sujeto denunciado en donde los derechos y principios democráticos que hoy se buscan proteger, en apariencia del buen derecho y desde una óptica preliminar, ya han sido lesionados en eventos similares a los que aquí se estudian. Igualmente, se analizará que la medida dictada respeta los grados de necesidad, proporcionalidad e idoneidad, en tanto no pone en riesgo otro tipo de valores fundamentales como la rendición de cuentas, la transparencia, el acceso a la información ni transgrede el modelo de comunicación implementado por el Gobierno Federal, en tanto que lo que busca es armonizarlo con los límites constitucionales que protegen y blindan nuestro sistema electoral mexicano, hasta en tanto exista un pronunciamiento de fondo por parte de la instancia jurisdiccional competente para conocer del presente asunto

(...)

"III. DECISIÓN

Este Consejo General considera, bajo la apariencia del buen derecho, que resulta

CJEF

CONSEJERÍA JURÍDICA
DEL EJECUTIVO FEDERAL



"2021: Año de la Independencia"

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Consejería Adjunta de Control Constitucional y de
lo Contencioso

Consultoría de Defensa Legal

procedente el dictado de una medida cautelar de tipo inhibitoria, por advertirse una situación fáctica objetiva que revela la comisión de posibles conductas antijurídicas cuya continuación o repetición debe evitarse en el futuro, a fin de que no se violen de modo irreparable los derechos y principios constitucionales que deben garantizarse y observarse en todo tiempo y, con mayor razón, durante el Proceso Electoral.

Particularmente, evitar la violación del derecho a la libertad del sufragio y los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.

(...)

EFFECTOS

Ante la evidencia preliminar de una posible conducta que pudiera ser infractora del párrafo séptimo del artículo 134, realizada por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, a fin de proteger el principio de equidad en el contexto de los actuales procesos electorales en curso, se surte la urgencia de dictar medidas cautelares con la finalidad de inhibir conductas como la denunciada, por lo que se ordena al Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador que en el mecanismo de comunicación gubernamental se abstenga de realizar conductas que involucren manifestaciones cuyo contenido pueden ser de naturaleza electoral, en apego a lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los parámetros de aplicación normativa para esta determinación deberán ser los determinados en párrafos precedentes por este Consejo General para todas y todos los servidores públicos en todos los niveles de gobierno, en acatamiento a la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-3/2021, los cuales se señalan de manera enunciativa pero no limitativa: ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos (financiamiento público y acceso a radio y televisión); vida interna de los Partidos Políticos Nacionales y locales; manifestaciones a favor y/o en contra de candidaturas de partidos políticos e independientes (registro, postulación, entre otras); manifestaciones a favor y/o en contra de frentes, coaliciones electorales, fusiones, alianzas nacionales o locales; manifestaciones a favor y/o en contra de plataformas electorales; manifestaciones que impliquen la asociación de alguna fuerza política con logros del gobierno; manifestaciones que impliquen la promoción personalizada de algún funcionario de gobierno, precandidatura, candidatura o candidatura independiente; estrategias electorales de cualquier fuerza política nacional o local; encuestas de intención de voto o preferencias electorales; así como cualquier mensaje que busque o genere tener un efecto persuasivo y de influencia en el electorado que pueda poner en riesgo los principios y valores tutelados por nuestra Constitución y el modelo electoral previsto en ella.

El estudio de este tipo de expresiones, en todo momento, será analizado por los órganos de este Instituto a la luz del párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, esto es que los temas antes referidos no podrán ser manifestados con la posible o aparente



finalidad de beneficiar o perjudicar alguna opción política electoral, es decir, tutelando que dichas expresiones se realicen en el marco de la imparcialidad y sin influir en la equidad de la contienda, de lo contrario se podría advertir una vulneración a este precepto constitucional."

(Énfasis añadido)

Ahora bien, los Consejeros que integran el pleno del órgano responsable, en su obsesión por encontrar ilicitudes donde no lo hay, introducen aspectos ajenos a la denuncia y hechos concretos materia del procedimiento en cuestión, sin hacerse cargo de un estudio objetivo y que, indudablemente, los llevaría a concluir invariablemente que se está en presencia de actos consumados de modo irreparable y sobre los cuales no es posible dictar medidas cautelares, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

Siendo de explorado derecho que, cuando una petición resulta improcedente al actualizarse algún supuesto procesal que impide el dictado de una determinada medida cautelar, ello impide que la responsable pueda considerar las argumentaciones que resultaron improcedentes por tratarse de actos consumados, como procedentes para el análisis posterior de la petición de los quejosos relativa a que se dicten medidas cautelares en la modalidad de tutela preventiva; pero aún peor, cuando la responsable dicta una medida que no fue solicitada por el partido quejoso, como lo es la supuesta tutela inhibitoria, con la única finalidad de desacatar lo ordenado por ese H. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia **SUP-REP-03/2021**, en cuyo fallo se le vinculó para que conociera y se pronunciara sobre la procedencia o no de la medida cautelar en los términos solicitados por el partido denunciante, ya que de lo contrario incurriría en una evidente incongruencia, como ocurre en la especie.

En efecto, los efectos de la medida concedida, es decir, ordenar al Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, que en el mecanismo de comunicación gubernamental se abstenga de realizar conductas que involucren manifestaciones cuyo contenido pueden ser de naturaleza electoral, lo cual se niega lisa y llanamente, sin duda **actualiza la hipótesis de improcedencia invocada al tratarse de actos futuros de realización incierta**, sobre los cuales el legislador claramente estableció que no se pueden ordenar medidas cautelares al tratarse de situaciones irreales o futuras que no necesariamente pueden ocurrir de la misma manera, lo cual transgrede el principio de legalidad y certeza en materia electoral.

CJEF

CONSEJERÍA JURÍDICA
DEL EJECUTIVO FEDERAL



"2021: Año de la Independencia"

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso

Consultoría de Defensa Legal

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia aprobada por esa H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

Jurisprudencia 21/2001

PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL. De conformidad con las reformas a los artículos 41, fracción IV; 99, párrafo cuarto; 105, fracción II y 116, fracción IV, incisos b) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en términos de los artículos 186 y 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se estableció un sistema integral de justicia en materia electoral cuya trascendencia radica en que por primera vez en el orden jurídico mexicano se prevén los mecanismos para que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en la Constitución Federal y, en su caso, las disposiciones legales aplicables, tanto para proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos como para efectuar la revisión de la constitucionalidad o, en su caso, legalidad de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales federales y locales.

La Sala Superior en sesión celebrada el dieciséis de noviembre de dos mil uno, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 24 y 25.

Dicha omisión del Consejo General del Instituto Nacional Electoral causa agravio a mi representado, ya que de conformidad con el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, previo a pronunciarse sobre el otorgamiento de la tutela solicitada por el quejoso, debió analizar de forma oficiosa la causa de notoria improcedencia que se señala, pues al ser una cuestión de orden público, la responsable vulneró el orden legal al estimar procedente, de forma indebida, una pretensión notoriamente inconducente al tratarse de actos futuros de realización incierta al no existir, ni justificar con elemento probatorio alguno, la posible continuidad o reiteración de las conductas materia de las denuncias de referencia, como falazmente se señala en la resolución impugnada al concluir dogmáticamente que *desde una perspectiva preliminar, que en el presente caso se está en presencia de hechos acontecidos en varias ocasiones que posiblemente podrían constituir una conducta transgresora de lo previsto en el artículo 134 constitucional y, en consecuencia, afectar la equidad en la contienda electoral, para lo cual la responsable pretende traer hechos ajenos a los denunciados y que, en su momento, ya fueron calificados de legales por los órganos jurisdiccionales competentes.*

En efecto, contradiciendo sus los criterios de ese H. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la responsable llevó a cabo un análisis por demás



subjetivo y carente de racionalidad, ya que a pesar de que no contaba con ningún indicio probatorio objetivo sobre la continuación o reiteración de la conducta señalada, se pronuncia sobre actos futuros que no son eminentes y, por tanto, son inciertos al no tener certeza de que los hechos denunciados se vuelvan a repetir de la misma manera, ya que ello depende de un elemento volitivo cuya realización no puede predecirse a partir de meras especulaciones o prejuicios de la responsable, de ahí que la motivación expuesta en la resolución impugnada carezca de la justificación necesaria para superar la actualización de la hipótesis de notoria improcedencia que se invoca.

Al respecto, cabe recordar que en la sentencia **SUP-REP-156/2020** y **SUP-REP-157/2020**, esa H. Sala Superior del Tribunal Electoral estableció sobre este mismo tópico, lo siguiente:

"... 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 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 dicta la presente resolución, en el expediente en que se actúa, no existen siquiera indicios de que en las actividades que eventualmente pudiera llevar a cabo el Presidente de la República, necesariamente manifieste nuevamente dichas expresiones además de que la determinación de si las expresiones objeto de denuncia resultaban 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 podrían actualizar dichas conductas en otro momento, sin que sea dable ordenar la suspensión de actos futuros de manera abstracta y general.

Ello, porque la finalidad de la medida cautelar dentro de un procedimiento sancionador electoral es tutelar los derechos y principios que rigen la materia electoral y prevenir riesgos que los pudieran afectar en forma grave, sobre la base de conductas que impliquen una vulneración al orden jurídico y/o a valores y principios rectores de la materia comicial o una merma trascendente a derechos fundamentales, que por tanto, hagan necesaria y urgente la intervención del Estado a través de la adopción de una medida que garantice los elementos fundamentales de un Estado democrático.



*Por tal razón, cuando a la autoridad administrativa electoral se le presenta una solicitud de medida cautelar en un procedimiento sancionador electoral se debe valorar el acto denunciado a partir de un juicio de probabilidad respecto a su ilicitud y el grado de afectación a otros derechos y principios, así como de su inminente realización, porque, se insiste, **si no existe tal certeza, no habrá un riesgo o peligro real en la afectación de la normatividad electoral.***

*Por ende, no basta jurídicamente para analizar y, en su caso, adoptar medidas cautelares en su enfoque tutelar preventivo, la mera afirmación de que es probable que determinada conducta o hecho infractor va a suceder, ya que **resulta indispensable estar en presencia de hechos objetivos de los cuales se pudiera desprender válidamente que se está preparando su realización o sucederán, porque de esta manera es como se podría advertir una posible puesta en riesgo o afectación de bienes jurídicamente tutelados.***

Lo cual hace más evidente el hecho de que, nuevamente, la responsable insiste en emitir medidas cautelares respecto de actos consumados, inciertos y futuros, siendo que tiene impedido emitir este tipo de medidas en tratándose de hechos futuros de realización incierta, como correctamente lo estableció ese máximo órgano jurisdiccional en la materia.

En la especie, contrario a lo señalado por la recurrente, el partido quejoso solicitó en su queja el otorgamiento de medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, lo cual fue indebidamente modificado por la responsable para pretender burlar el mandato emitido en la sentencia antes invocada, pues ahora pretende pronunciarse respecto de una supuesta tutela inhibitoria en relación con hechos cuya naturaleza debió calificar como actos consumados, pues en cada una de las conferencias de prensa o actos públicos en los que participa mi representado se abordan diferentes temáticas informativas de carácter institucional y de interés general; sin que exista una sistematización o se trate de contenido homogéneo, ya que los mensajes difieren día con día atendiendo al interés legítimo de los representantes de los medios de comunicación que participan de dicho ejercicio periodístico, lo cual tampoco fue advertido por la responsable.

En este sentido, la autoridad electoral administrativa debió pronunciarse sobre la actualización de la hipótesis de notoria improcedencia al tratarse de actos futuros de realización incierta que no pueden ser materia de una tutela preventiva o inhibitoria, como ahora se pretende denominar, al no existir indicio alguno que demuestre la posibilidad de que los hechos denunciados puedan repetirse de la



misma forma en lo subsecuente, pues ello es un elemento volitivo que no puede predecirse con certeza y objetividad.

Sobre el particular, la Tesis **XXIV/2015** establece que procede el dictado de las medidas cautelares, siempre y cuando éstas sean idóneas, necesarias y proporcionales, elementos que tampoco se cumplen en la especie debido a que la tutela concedida implica un pronunciamiento sustentado en dogmas y elementos subjetivos de la responsable, carentes racionalidad al declarar procedente la medida respecto de hechos o conductas futuras de realización incierta, ya que la responsable carecía de elementos objetivos para calificar que, en primer término, en los días siguientes se realizarán conferencias de prensa en las que participe el Titular del Ejecutivo Federal y, además, tampoco contaba con elementos probatorios para conocer el contenido de las manifestaciones que los diversos servidores públicos que participan en dichas ruedas de prensa puedan emitir, ya que como se ha señalado, las temáticas abordadas durante su realización responde a un interés genuinamente periodístico, lo cual goza de una presunción de licitud que debe ser rebatidas con pruebas en contrario.

Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio siguiente:

MEDIDAS CAUTELARES. CUANDO SE DENUNCIE PROPAGANDA EN MEDIOS DIVERSOS A RADIO Y TELEVISIÓN, BASTA QUE EXISTAN INDICIOS SUFICIENTES DE SU DIFUSIÓN, PARA QUE LA AUTORIDAD COMPETENTE PUEDA DECIDIR, DE MANERA PRELIMINAR, SI SE AJUSTAN O NO A LA NORMATIVA APLICABLE.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 471, párrafos 7 y 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 38 a 40 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se advierte que las medidas cautelares tienen una función preventiva y tutelar, además de que se caracterizan por ser sumarias debido a que se tramitan en plazos breves; en consecuencia, tratándose de publicidad o propaganda que se considere ilegal en medios diversos a radio y televisión, como la contemplada en bardas, espectaculares o vehículos, entre otros, para efecto de resolver respecto de la propuesta de medidas cautelares, bastará que se demuestre o existan indicios suficientes de su difusión sin que tengan que identificarse plenamente todos los sitios o medios en que se publiquen, ya que si a partir del análisis del contenido de la publicidad, existen elementos que permitan a la autoridad administrativa electoral determinar su ilegalidad a través de un estudio bajo la apariencia del buen derecho, ello es suficiente para proponer la suspensión o retiro de la misma, **siempre que resulte una medida idónea, necesaria y proporcional.**

Quinta Época:

CJEF

CONSEJERÍA JURÍDICA
DEL EJECUTIVO FEDERAL



"2021: Año de la Independencia"

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso

Consultoría de Defensa Legal

Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. SUP-REP-70/2015.— Recurrente: MORENA.—Autoridad responsable: Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral.—25 de febrero de 2015.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretarios: Omar Espinoza Hoyo y Mauricio I. del Toro Huerta.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el treinta de mayo de dos mil quince, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 52 y 53.

Sin embargo, contrario a dicha obligación de analizar la existencia o vigencia de los hechos, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE

Así las cosas, la simple omisión de la responsable de analizar la improcedencia de solicitud de tutela preventiva respecto de actos futuros de realización incierta deja en estado de indefensión a mi representado al estar frente a una determinación por demás dogmática y arbitraria, pues como se ha evidenciado, dicha determinación contraviene los precedentes judiciales de ese H. Tribunal Electoral, lo cual hace evidente la actitud contumaz de los consejeros responsables al pretender burlar los alcances de la ejecutoria dictada en el expediente **SUP-REP-156/2020** y su acumulado **SUP-REP-157/2020**, en relación con el diverso **SUP-REP-3/2021**.

Contrario a lo señalado por la responsable, en la especie no obraban elementos probatorios que permitan, al menos de forma indiciaria, concluir que durante la realización de las futuras conferencias de prensa o actos públicos en los que posiblemente participará el Presidente de la República, se repetirán las manifestaciones que serán materia de análisis por la autoridad jurisdiccional competente, pues dicha situación no puede predicirse a través de meros prejuicios y especulaciones carentes de certeza o predictibilidad.

En efecto, al tratarse de un procedimiento de naturaleza dispositiva, uno de los requisitos de toda queja que en la misma se contenga la narración expresa y clara de los hechos que son materia de reproche, lo cual debe estar apoyado en pruebas idóneas y suficientes que acrediten la veracidad del dicho del quejoso y que las conductas son imputables a una determinada persona física o jurídica, ya que de lo contrario se estaría permitiendo que con cualquier líbello, aún sin sustento fáctico alguno, sin pruebas o, en el peor de los casos, con base en afirmaciones falsas, la autoridad electoral dicte medidas cautelares respecto de hechos inexistentes o,



cuya realización haya cesado previo a la interposición de la queja correspondiente, como acontece en la especie, pues en diversos precedentes se ha reconocido que la difusión de expresiones se trata de hechos consumados respecto de los cuales resulta improcedente el dictado de las medidas solicitadas.

Por lo tanto, la carga probatoria en el procedimiento especial sancionador recae en los quejosos y no en el sujeto denunciado; principio que se extiende a la instancia incidental en que nos encontramos, 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 en el sentido de que se corre un riesgo real y eminente de que los hechos denunciados continúen o, en su caso, se repitan en lo futuro, lo cual no fue satisfecho por los mismos y, por ende, la responsable carecía de elementos para decretar procedente su petición.

Lo anterior tiene sustento en la tesis jurisprudencia que se transcribe a continuación:

Jurisprudencia 12/2010

CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE.

De la interpretación de los artículos 41, base III, apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 367 a 369 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que, en el procedimiento especial sancionador, mediante el cual la autoridad administrativa electoral conoce de las infracciones a la obligación de abstenerse de emplear en la propaganda política o electoral que se difunda en radio y televisión, expresiones que denigren a las instituciones, partidos políticos o calumnien a los ciudadanos, la carga de la prueba corresponde al quejoso, ya que es su deber aportarlas desde la presentación de la denuncia, así como identificar aquellas que habrán de requerirse cuando no haya tenido posibilidad de recabarlas; esto con independencia de la facultad investigadora de la autoridad electoral.

Recurso de apelación, SUP-RAP-122/2008 y acumulados.— Actores: Partido de la Revolución Democrática y otros. — Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. — 20 de agosto de 2008. — Unanimidad de votos. — Ponente: Pedro Esteban Penagos López. — Secretario: Ernesto Camacho Ochoa.

Recurso de apelación, SUP-RAP-33/2009. — Actor: Partido Revolucionario Institucional. — Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Federal



Electoral. — 19 de marzo de 2009. — Unanimidad de seis votos. — Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar. — Secretario: Eugenio Isidro Gerardo Partida Sánchez.

Recurso de apelación. SUP-RAP-36/2009. — Actor: Partido Revolucionario Institucional. — Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral. — 1º de abril de 2009. — Unanimidad de seis votos. — Ponente: Constanco Carrasco Daza. — Secretarios: Claudia Valle Aguila-socho y Armando Ambriz Hernández.

Asimismo, el artículo 462 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece la obligación de la responsable para que las pruebas admitidas y desahogadas sean valoradas en su conjunto, atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y de la sana crítica, así como a los principios rectores de la función electoral, con el objeto de que produzcan convicción sobre los hechos denunciados, lo cual debió atender en la instancia incidental para negar la procedencia de las medidas cautelares solicitadas.

Ahora bien, debe recordarse que, durante el desarrollo de todo procedimiento sancionador, **prevalece el principio de presunción de inocencia a favor de los imputados**, toda vez que corresponde a los quejosos que denuncian una determinada conducta demostrar con pruebas idóneas y suficientes sus afirmaciones relacionadas con la vinculación de un sujeto al que se le reprocha la realización material de una determinada conducta y la supuesta violación al marco legal de la materia por su comisión; de ahí que corresponda a la autoridad responsable analizar el caudal probatorio aportado por los quejosos y aquéllas que durante la investigación sean allegadas al expediente, para entonces realizar un estudio conjunto y, en su caso, determinar preliminarmente la existencia de los hechos denunciados para que, en su caso, puedan adoptarse determinadas medidas cautelares, siempre y cuando se demuestre la continuación de las conductas materia de la queja o la posible repetición de las mismas, lo cual en la especie no acontece.

Lo anterior, tiene sustento en el criterio establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la tesis **S3EL 059/2001**, que a continuación se transcribe:



PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. PRINCIPIO VIGENTE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. De la interpretación de los artículos 14, apartado 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8o., apartado 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumentos ratificados por nuestro país en términos del 133 de la Constitución federal, aplicados conforme al numeral 23, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se desprende que el principio de presunción de inocencia que informa al sistema normativo mexicano, se vulnera con la emisión de una resolución condenatoria o sancionatoria, sin que se demuestren suficiente y fehacientemente los hechos con los cuales se pretenda acreditar el supuesto incumplimiento a las disposiciones previstas en las legislaciones. Lo anterior en razón de que dicha presunción jurídica se traduce en un derecho subjetivo de los gobernados a ser considerados inocentes de cualquier delito o infracción jurídica, mientras no se presente prueba bastante que acredite lo contrario, en el entendido que, como principio de todo Estado constitucional y democrático de derecho, como el nuestro, extiende su ámbito de aplicación no sólo al ámbito del proceso penal sino también cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional, con inclusión, por ende, de la electoral, y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio o limitativo de los derechos del gobernado.

Asimismo, contrario a lo señalado por los integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral durante la sesión en la que se aprobó la ilegal resolución que se recurre, resulta totalmente falso que existan precedentes en relación a la supuesta vulneración del marco normativo en materia electoral imputable a mi representado, ya que **no existe ninguna resolución firme que así lo haya determinado y constituye un hecho notorio que por sentencia de fecha 5 de octubre de 2020**, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los autos del expediente SRE-PSC-08/2020, determinó sobre los hechos denunciados lo siguiente:

105. Como puede advertirse dicho documento carece de elementos que conduzcan a considerar que se trata de propaganda gubernamental, dado que no se da a conocer alguna acción de gobierno, avances o desarrollo económico ni beneficios o compromisos cumplidos por parte del Gobierno con la ciudadanía, sin que sea impedimento para arribar a dicha conclusión, el que hubiera sido presentado por un servidor público en un acto organizado por parte del Gobierno Federal, ya que ha sido criterio reiterado de este Tribunal Electoral que lo definitorio para establecer la infracción en estudio radica en el análisis del contenido de la propaganda y no sólo si fue difundida por un servidor público o un ente de gobierno ni que se hubieran utilizado recursos públicos para ello.



106. En efecto, el contenido del documento exhibido en la conferencia no tiene algún elemento que permita concluir que se presentó información relacionada con alguna acción concreta de gobierno ni se advierte la referencia a programas sociales que se hubieran implementado a favor de la ciudadanía; además, no se hace alguna alusión a una institución de gobierno a la que se le pudiera imputar la realización de una obra pública o la prestación de algún servicio público. Con base en ello, resulta evidente que el referido documento carece de las características de propaganda gubernamental que para tal efecto ha delineado este Tribunal Electoral.

107. Por otra parte, **el documento en estudio tampoco puede ser considerado como propaganda electoral, ya que del análisis integral de su contenido y el contexto en el que se presentó, no se desprende que estuviera dirigido a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía para que vote a favor o en contra de algún partido político o de alguna candidatura en los procesos electorales locales y el federal de 2020-2021.**

108. Lo anterior es así, ya que por sí sola o en su contexto, la inclusión del nombre de diversos partidos políticos resulta insuficiente para considerar que de manera abierta y sin ambigüedades se les pretendía posicionar como una opción positiva o negativa frente a la ciudadanía de cara a las referidas elecciones.

109. Consideración que se refuerza cuando al analizar el documento titulado "Rescatemos a México", se advierte una relatoría hipotética o programática de presuntas acciones que partidos, empresarios, medios de comunicación, expresidentes, gobernadores y legisladores, emprenderán en el futuro para vencer en los comicios locales y federales del próximo año al partido MORENA.

110. En ese sentido, si bien el documento en análisis señala que mediante la presunta creación de un bloque integrado por diversos actores de la vida pública del país (partidos políticos, gobernadores, alcaldes, grupos empresariales, medios de comunicación, organizaciones civiles), se podrían aprovechar las debilidades del actual gobierno, lo cierto es que el citado documento está redactado a manera de conjeturas o suposiciones, ya que ni siquiera está acreditado que, en efecto, exista un bloque opositor conformado o registrado, ni que los actores mencionados en el mismo, hayan aceptado conformarlo y tener la pretensión de incidir en la integración de los gobiernos referentes a los procesos electorales.

111. Además, del análisis particular y conjunto de las frases insertadas en el documento y de la manera en que se presentó en la conferencia, **no se desprende la intencionalidad de afectar una campaña específica de algún partido político o candidato; tampoco se observa que se posicione alguna plataforma electoral, plan de gobierno o, en su caso, promesa de campaña.**

112. Por el contrario, el documento hace una referencia genérica a un supuesto actuar de determinados partidos políticos y ciudadanos en los comicios del año 2021,



sin que haya una identificación específica de candidatos ni de los puestos a los que presuntamente se postularían; menos aún, tampoco hay referencias a propuestas de campaña o plataformas electorales.

113. Si bien el documento hace referencia expresa a las elecciones intermedias en donde se renovará la integración de la Cámara de Diputados en el año 2021, lo cierto es que no hay una expresión por la que directa o indirectamente se solicite el voto ciudadano a favor o en contra de algún partido político o candidatura, sino que únicamente se da cuenta de acciones que podrían ser realizadas por partidos políticos, medios de comunicación o empresarios.

114. En relación con lo anterior, el documento contiene una relación aparentemente aleatoria, pues algunos sectores se plasman de manera genérica, sin hacer mención a qué personas representarían a las supuestas asociaciones civiles o de la sociedad política; no contiene logos ni firmas e incluso algunos sectores son enunciados en bloque, por lo que no es posible inferir que, en efecto, exista una aceptación o indicios sobre el despliegue de acciones que permitan inferir la veracidad o el contenido del documento y su incidencia real en los próximos comicios.

115. En ese sentido, debe tenerse en cuenta que para considerar que un documento está dirigido a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía debe propiciar el conocimiento de quienes ostentan las candidaturas, la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, con miras a obtener el triunfo en el cargo de elección popular por el cual compitan.

116. Situación que no acontece en este caso, ya que al analizar el contexto del mensaje, se advierte que se está posicionando la postura de una persona o grupo de personas que no se identifican, en torno a su visión de la situación actual del país, en temas de interés general como lo son la situación económica, la inseguridad, el desempleo y el problema de la migración, a la vez que se presenta la presunta conformación de un bloque opositor.

(...)

Además, debe tenerse presente que el documento se presentó en el contexto de un auténtico ejercicio periodístico, amparado en el derecho fundamental a la libertad de expresión; y por tanto, contrario a lo afirmado por los quejosos, no constituye propaganda dirigida a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.

124. Se afirma lo anterior, ya que la presentación del documento se llevó a cabo durante la etapa de preguntas y respuestas que entablaron el Presidente de la República y las representaciones de los medios de comunicación que asistieron a la conferencia, en donde en una parte de este intercambio de ideas, uno de los reporteros introdujo un tema relacionado con el posicionamiento político de diversas personas con relevancia pública, en relación con el movimiento ideológico de la



cuarta transformación; a lo cual, Andrés Manuel López Obrador señaló lo que considera ha sido la evolución de lo que comúnmente se ha denominado las transformaciones de México y su relación con la confrontación de ideas.

(...)

*131. Bajo esa lógica, no es posible determinar que la presentación del documento se dirigiera a influir en las próximas elecciones que habrá en el país a nivel estatal ni federal; y por tanto, no actualiza una violación al principio de imparcialidad por parte del Presidente de la República y del Vocero del Gobierno Federal, dado que durante la presentación del documento, **el Presidente de la República adoptó una actitud pasiva de mero espectador, sin que hubiera realizado algún posicionamiento positivo o negativo entorno al documento, o bien, de algún partido político ni de los procesos electorales locales de Hidalgo o Coahuila ni los procesos del 2021.***

132. Del mismo modo, el Vocero del Gobierno de la República se limitó a dar lectura del documento, de manera íntegra, sin que se advierta en la versión estenográfica, que hubiera realizado manifestaciones que de manera expresa o implícita posicionaran favorable o negativamente a un partido político o candidato; o bien, que implicaran un pronunciamiento positivo o negativo de su contenido.

133. En conclusión, esta Sala Especializada considera que en el documento "Rescatemos a México" no se advierten expresiones que tengan como propósito fundamental la de influir en las preferencias electorales de la ciudadanía con miras a los próximos procesos electorales locales y federal 2020-2021, ni en los procesos electorales locales de Coahuila o Hidalgo, a partir de que: a) No se advierte que se haya realizado algún pronunciamiento a favor o en contra de un partido político; b) No se hace un llamado al voto a favor de alguna fuerza política; c) No se busca posicionar a un candidato a algún cargo de elección popular.

Dicha determinación fue confirmada por esa H. Sala Superior al resolver el expediente **SUP-REP-109/2020 y su acumulado**, lo cual deberá ser considerado al momento de resolver el presente recurso, ya que, contrario a lo argumentado por la responsable, no existen precedentes de que mi representado haya vulnerado los principios de imparcialidad y neutralidad en materia electoral.

Aunado a lo anterior, también **constituye un hecho notorio que por sentencia de fecha 23 de diciembre de 2020**, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los autos del expediente **SRE-PSC-32/2020**, determinó sobre los hechos denunciados lo siguiente:



115. Así, en este caso, la violación que se le atribuye al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, como se dijo en párrafos precedentes, tiene que ver con lo manifestado, durante los eventos celebrados el veintiocho de noviembre en el estado de Baja California, con motivo de sus giras de trabajo en dicha entidad federativa, así como lo señalado en las conferencias de prensa "matutinas" del treinta de noviembre y siete de diciembre, en donde hizo mención de las supuestas alianzas entre los institutos políticos PAN-PRD y PRI para el proceso electoral 2020-2021, situación que a juicio de la parte denunciante, tenía como finalidad posicionarlo a él y a MORENA frente a la ciudadanía vulnerando el principio de imparcialidad y equidad en la contienda electoral.

(...)

122. **Es de señalar que, el hecho de que, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos realice expresiones relacionadas con procesos electorales o las posibles alianzas entre los partidos políticos no están prohibidas**, como lo pretende hacer creer la Parte promovente, pues el goce de su libertad de expresión únicamente quedaría compelido ante la existencia de expresiones que tuvieran como objetivo incidir en los procesos electorales local y federal 2021, lo cual no advierte esta autoridad jurisdiccional, ya que la obligación contemplada en el artículo 134 de la Constitución Federal señala que no debe realizar pronunciamientos a favor o en contra de un partido político.

123. **De ahí que, dichas expresiones por sí mismas no revelan una vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad en relación al proceso electoral federal y locales**, puesto que a través de ellas no se evidencia algún tipo de posicionamiento cuya finalidad fuese influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, al no hacer llamados de apoyo en favor de una fuerza política determinada ni tampoco demeritar a otra, de ahí que lo expresado por parte del servidor público no trasgreda los límites previstos por la Constitución Federal.

124. **En efecto, las manifestaciones de referencia se tratan de expresiones que, tienen cobijo en el ejercicio de la libertad de expresión por parte del servidor público denunciado**, pues de las pruebas que obran en autos no existen elementos que de manera indiciaria hagan suponer que, durante los eventos denunciados se solicitó apoyo en favor o en contra de cualquier otra fuerza política, por lo tanto, resulta inconcuso que no se vulneró el principio de imparcialidad y neutralidad por parte de quien emitió los mensajes.

125. Ahora bien, también se advierte que contrario a lo que afirman la parte denunciante, el contenido de las notas periodísticas que ofrecieron, para acreditar la incidencia en el proceso electoral 2020-2021 de las expresiones denunciadas, mismas que fueron certificadas por la autoridad instructora, no son elementos suficientes de convicción para esta Sala Especializada, pues reflejan la opinión del reportero, reportera o del medio de comunicación respecto de lo acontecido durante los mismos, amparados por las libertades de expresión y prensa protegidas



constitucionalmente, ya que, si bien las mismas abordan lo manifestado por el titular del Ejecutivo Federal, lo cierto, que cada una las aborda desde su punto de vista.

(...)

155. **Ello, ya que nos encontramos que las manifestaciones del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, constituyen respuestas en el marco de un legítimo ejercicio periodístico amparado por la libertad de expresión e información, esto es, ante un ejercicio de comunicación del Gobierno Federal, en donde el servidor público estaba respondiendo a las preguntas que le formularon las personas representantes de medios de comunicación respecto a temas de interés público, por lo que tal actividad goza de una presunción de licitud, de conformidad con los parámetros constitucionales y convencionales.**

(...)

161. En ese contexto, **este órgano jurisdiccional estima que no se actualiza una infracción a la materia electoral, porque las manifestaciones que se denunciaron se encuentran amparadas bajo las libertades de expresión e información en el marco de un legítimo ejercicio periodístico, y no estamos frente a propaganda gubernamental o institucional como lo pretende la parte denunciante.**

Asimismo, resulta indudable la animadversión de algunos de los integrantes del Consejo General al analizar parcialmente los precedentes invocados en la resolución que se recurre, pues señalan un supuesto incumplimiento al acuerdo ACQyDINE-29/2020 de cuatro de diciembre de dos mil veinte, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE que declaró procedentes las medidas cautelares solicitadas por el PRD, 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, sin hacerse cargo de aclarar que dichas medidas fueron revocadas por ilegales al resolverse el diverso expediente **SUP-REP-156/2020** y su acumulado **SUP-REP-157/2020**.

Lo anterior deja en evidencia el actuar por demás prejuicioso de los consejeros que, teniendo conocimiento de dichos fallos, pretenden nuevamente calificar de ilegal el actuar de mi representado cuando existen sendos fallos judiciales que determinaron lo contrario, como se estableció también en la sentencia del expediente **SUP-REP-166/2020**, en la cual esa H. Sala Superior consideró fundado el recurso promovido por el Presidente de la República 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, dicho acto se calificó de indebidamente fundado y motivado.

Asimismo, es dable recordar que esa H. Sala Superior ha establecido en diversos precedentes que únicamente resultan sancionables aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios rectores de la materia electoral, ya que **resulta injustificado restringir manifestaciones o mensajes contenidos en propaganda institucional y/o gubernamental que no impliquen dicho riesgo o afectación**, atendiendo a que este tipo de propaganda, por principio, es un instrumento para la rendición de cuentas de los gobiernos frente al derecho fundamental de la ciudadanía de estar informada.³ No obstante, la responsable afirma de forma por demás irracional que *"... cuando las y los servidores públicos emiten comentarios que versan sobre tópicos electorales, afectan el principio de equidad de la contienda electoral, porque desde el ejercicio de su cargo posicionan percepciones, juicios u opiniones relacionadas con los contendientes electorales"*.

Al respecto, cabe recordar que en el diverso expediente **SRE-PSC-04/2020**, se denunció que durante las conferencias de prensa matutinas denominadas "Mañaneras" del veintidós y veintitrés de junio de dos mil veinte, el Titular del Ejecutivo Federal realizó expresiones y/o posicionamientos de carácter político-electoral, con la finalidad de influir en los procesos electorales locales y federal 2020-2021, en violación de lo previsto en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, lo que implicaría el uso indebido de recursos públicos y la violación a los principios de equidad, imparcialidad y neutralidad.

Sin embargo, contrario a lo afirmado por la responsable, la Sala Regional Especializada correctamente concluyó al resolver el fondo del asunto que:

*En efecto, nos encontramos ante un legítimo ejercicio periodístico amparado por la libertad de expresión e información, esto es, ante una ejercicio de comunicación del Gobierno Federal, en donde **el Presidente de la República, en el caso, da respuesta a dos cuestionamientos que le formularon los representantes de dos medios de comunicación respecto a temas de interés público, por lo que tal actividad goza de una presunción de licitud, de conformidad con los parámetros constitucionales y convencionales.***

³ Criterio sustentado en las ejecutorias SUP-RAP-96/2009, SUP-REP-33/2015, SUP-REP-163/2018, SUP-REP-37/2019 y acumulados, entre otros.

CJEF

CONSEJERÍA JURÍDICA
DEL EJECUTIVO FEDERAL



"2021: Año de la Independencia"

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Consejería Adjunta de Control Constitucional y de
lo Contencioso

Consultoría de Defensa Legal

En el caso, como se destacó antes, las expresiones que se denuncian se realizaron en el apartado de preguntas y respuestas de ambas conferencias matutinas, por lo que estamos frente a un auténtico ejercicio periodístico, que acorde con la jurisprudencia 15/2018 de la Sala Superior, goza de un manto jurídico protector, por lo que, al no haber sido controvertido por el Promovente, ni existir en el procedimiento alguna prueba que pudiera derrotar su presunción de licitud, es que las temáticas que se abordaron durante dichas conferencias, en el tiempo que corresponde a preguntas y respuestas, no encuadran en el concepto de la propaganda gubernamental.

Máxime que, en el caso específico de las expresiones que se denuncian, no se advierte que de su contenido se haga mención sobre logros del gobierno, obra pública; avances o desarrollo económico, social, cultural o político; innovaciones en bien de la ciudadanía o beneficios y compromisos cumplidos.

Por el contrario, en estos casos, el Presidente de la República se dedicó a responder las preguntas que le fueron formuladas por los reporteros de los medios de comunicación, **adicionando al hacerlo sus puntos de vista u opiniones en cuanto a un tema de interés general como lo son los fraudes electorales y la posibilidad de que cualquier persona lo denuncia ante la autoridad competente.**

Además, puede tenerse en consideración que, durante todo el tiempo dedicado a preguntas y respuestas, en ambas conferencias, se formularon distintos cuestionamientos al titular del Ejecutivo federal, por los representantes de los medios de comunicación sobre distintas temáticas, con lo cual se advierte que se dio un diálogo espontáneo en el que las respuestas atienden al cuestionamiento formulado por el medio de comunicación, es decir existe una coherencia discursiva entre las partes.

Debido a lo anterior, aun y cuando estas conferencias de prensa se realizaron en un recinto oficial y son organizadas por el referido ente gubernamental, no se desvirtúa la autenticidad del ejercicio periodístico.

En ese sentido, **este tipo de ejercicios periodísticos se encuentran protegidos por la libertad de expresión y el derecho a la información, sin que pierdan tal naturaleza cuando se involucren temas de interés general, como incluso lo pueden ser temas de índole político, ya que no puede soslayarse que de esa manera contribuyen a que exista una opinión pública informada y fomentan el debate político.**

En correlación con lo anterior, la Sala Superior ha sostenido que tales libertades (de expresión e información) deben ser garantizadas en forma simultánea, a fin de dotar de efectividad el derecho a comunicar puntos de vistas y generar la libre circulación de información, ideas, opiniones y expresiones de toda índole para fomentar la construcción de sistemas democráticos pluralistas y deliberativos.



Esto es, en lo que respecta a los ejercicios de preguntas y respuestas que se denuncian, se advierte que estamos frente a la realización de una genuina conferencia de prensa; por tanto, forman parte de un ejercicio periodístico.

Sin que se advierta que de alguna manera, se desnaturalice dicha actividad con las respuestas que emite el titular del Ejecutivo federal, pues además de responder a las interrogantes planteadas por los medios de comunicación, el Presidente de la República tiene el derecho de expresar libremente sus opiniones, incluso cuando en su respuesta se emita una opinión sobre el desarrollo de los procesos electorales, tal y como lo sostuvo la Sala Superior al resolver el SUP-RAP-405-2012 en que se hizo énfasis en que no se encuentra prohibido a los servidores públicos se pronuncien sobre un proceso electoral, sin embargo, lo que deben evitar es emitir cualquier expresión que pudiera afectar el desarrollo del proceso electoral, en observancia al principio de imparcialidad previsto en el artículo 134 de la Constitución Federal.

*En ese contexto, este órgano jurisdiccional estima que **no se actualiza una infracción a la materia electoral, dado que, las manifestaciones que se denunciaron, se encuentran amparadas en las libertades de expresión e información en el marco de un legítimo ejercicio periodístico**, y dado que no estamos frente a propaganda gubernamental o institucional como lo pretende el Promovente.*

Énfasis añadido

Por lo tanto, si todos los hechos supuestamente analizados por la responsable fueron calificados por la autoridad jurisdiccional como lícitos, **en atención a los principios de cosa juzgada y non bis in ídem, dichos actos no pueden ser nuevamente sometidos al análisis en un diverso procedimiento sancionador**, sin violar dichas garantías constitucionales y que deben ser respetados por todas las autoridades.

En consecuencia, la resolución impugnada carece de la debida motivación al no demostrar el supuesto "riesgo" de que las conductas denunciadas se repitan u ocurran nuevamente y, por ende, resulta injustificado, además de desproporcional, el dictado de una medida precautoria bajo la figura de tutela inhibitoria, ya que indebidamente se emite una orden al Presidente de la República y a los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno sobre actos futuros de realización incierta; de esta manera, la omisión invocada resulta suficiente para revocar las medidas indebidamente concedidas, al contravenir el numeral 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.



CUARTO

LA RESPONSABLE HACE UNA INDEBIDA MOTIVACIÓN AL INVOCAR PRECEDENTES INAPLICABLES PARA LA CONCECIÓN DE UNA TUTELA PRESUNTAMENTE INHIBITORIA DE CONDUCTAS FUTURAS.

FUENTE DE AGRAVIO. El Considerando Segundo, Apartado I y III y los Resolutivos Primero y Segundo del Acuerdo **INE/CG26/2021**, dictado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

ARTÍCULOS VIOLADOS. Los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 468, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el artículo 40, párrafo 2, fracciones I y II, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

CONCEPTO DEL AGRAVIO. La responsable incumplió con el deber de fundar y motivar adecuadamente la resolución, debido a que decretó una medida cautelar, bajo la figura de tutela inhibitoria sin que la misma haya sido solicitada en esos términos por el partido quejoso, aunado a que la responsable omitió realizar un examen de la medida cautelar efectivamente solicitada, pero **siguiendo las directrices dictadas por esa H. Sala Superior en la ejecutoria del expediente SUP-REP-156/2020 y su acumulado SUP-REP-157/2020, en relación con el diverso SUP-REP-3/2021, lo cual implica que la responsable no se pronunció de forma congruente con lo solicitado por el quejoso en relación con los elementos de prueba y la corroboración de los enunciados afirmados en el respectivo escrito de queja.**

En efecto, ese H. Tribunal Electoral ha determinado en reiteradas ocasiones que para pronunciarse sobre este tipo de medidas deben tomarse en consideración los siguientes elementos:⁴

- a) La existencia del derecho cuya tutela se pretende;
- b) Justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia;

⁴ Cfr. SUP-REP-40/2015.



c) Hacer un ejercicio de ponderación entre los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la determinación que se adopte; y

d) Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce, 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.

Atento a lo anterior, si bien es cierto que las medidas cautelares están dirigidas a preservar, garantizar o reestablecer un derecho (principio preventivo para asegurar la eficacia de la resolución definitiva), el cual se considera afectado durante el tiempo que dure el trámite del procedimiento (*periculum in mora*), también lo es que éstas tienen como propósito fundamental tutelar un interés público, ya que buscan restablecer el ordenamiento jurídico posiblemente violado.

De este modo, el artículo 468, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé la posibilidad de que se decreten medidas cautelares con efectos provisionales, transitorios o temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de una posible infracción.

Conforme a lo anterior, al proveer sobre la medida cautelar solicitada por el denunciante, la autoridad responsable debió ponderar la probable violación a un derecho o principio electoral, respecto del cual se pide la tutela en el proceso, por la posible existencia del 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.

Ahora bien, contrario a lo sostenido por el Consejo responsable, el quejoso solicitó el otorgamiento de las medidas cautelares, en los siguientes términos:

"...Por tal motivo, solicitó tutela preventiva para que "de inmediato se ordene al titular del Poder Ejecutivo al licenciado Andrés Manuel López Obrador, así como a todo Servidor Público del Gobierno Federal, se abstenga de incluir en su discurso, sus posturas político electorales, estrategias electorales y todo aquello que tenga como fin influir en los comicios electorales de toda índole."

No obstante lo anterior, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, sin llevar a cabo un estudio integral y contrario a lo efectivamente solicitado, emitió una



resolución carente de la debida motivación, al conceder una medida cautelar injustificada, además de innecesaria, resulta desproporcionada en relación al interés jurídico tutelado por el artículo 6º Constitucional Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el cual establece el derecho de la población a estar informada sobre la manera en cómo se lleva a cabo la rectoría del Estado por conducto de la administración pública federal, así como el deber correlativo del Estado a informar sobre los temas de interés públicos, pues de esta manera se garantiza una efectiva rendición de cuentas frente a los gobernados y, por ende, los entes públicos, por conducto de sus titulares, están obligadas a emitir mensajes institucionales y de carácter informativo que sean relevantes para la población, tal y como ocurre en la especie.⁵

Efectivamente, la responsable concluyó erróneamente que procedía el otorgamiento de una tutela inhibitoria respecto de actos futuros de realización incierta o, incluso, sumamente remotos al estimar que existía un riesgo evidente de que los hechos denunciados ocurran o se repitan nuevamente, sin que esa conclusión se soporte con elementos objetivos que establezcan como probable dicha situación, lo cual hace evidente la irracionalidad de la determinación recurrida al establecer que:

*"Ante la evidencia preliminar de una posible conducta que pudiera ser infractora del párrafo séptimo del artículo 134, realizada por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, a fin de proteger el principio de equidad en el contexto de los actuales procesos electorales en curso, se surte la urgencia de dictar medidas cautelares con la finalidad de inhibir conductas como la denunciada, por lo que se **ordena al Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador que en el mecanismo de comunicación gubernamental se abstenga de realizar conductas que involucren manifestaciones cuyo contenido pueden ser de naturaleza electoral, en apego a lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**"*

En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado en diversos casos la importancia que posee la libertad de expresión en toda sociedad democrática, poniendo mayor énfasis en aquellas cuestiones de interés público; en este sentido, refiere dicho órgano jurisdiccional del sistema interamericano, que **las autoridades de los estados miembros tienen un deber de pronunciarse precisamente sobre las cuestiones de orden público,**⁶ atendiendo al interés

⁵ Cfr. SUP-RAP-587/2011.

⁶ Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela. Sentencia del 5 de agosto del 2008, párrafo 131, Corte IDH.



general de la población; de ahí que resulte legítimo, por parte del Titular del Ejecutivo Federal, el pronunciamiento público ante los medios de comunicación sobre el estado que guarda los asuntos de interés nacional.

Asimismo, contrario a lo sostenido por la responsable, resulta evidente que el contenido de los mensajes materia de la denuncia carecen de un propósito de carácter electoral, ya que los mismos no están dirigidos a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, por lo cual resulta completamente falaz que el Consejo responsable asevere que dichos eventos vulneran los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral, como lo refiere el partido denunciante, ya que los mismos, contrario a lo señalado por la responsable, no constituye una vulneración al marco normativo aplicable en materia electoral y, menos aún, se trate de una estrategia preestablecida para influir en el electorado.

Efectivamente, de haberse analizado en su integridad las expresiones materia de la denuncia, la responsable debió advertir la neutralidad con la que se manifestó mi representado al señalar que:

INTERLOCUTOR: ¿Cómo garantizar esa libertad?, que alguien en el gobierno no intervenga en las elecciones.

PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR: No puede nadie intervenir del gobierno, que es otro distintivo.

(...)

Ahora vienen las elecciones, todos tenemos que ayudar para que las elecciones sean limpias, libres, que no se utilice dinero del presupuesto; y no sólo del presupuesto federal. No se debe de utilizar dinero de los presupuestos estatales, de los presupuestos municipales, no se debe de repartir despensas, no se debe de traficar con la pobreza de la gente; desde luego, no puede haber trampas. Voto libre, secreto, y que el pueblo decida lo que considere, y nosotros vamos a acatar lo que sea la voluntad del pueblo, lo que la gente determine, no vamos a meternos en nada, a favor de ningún candidato, de ningún partido.

(...)

Entonces, todo eso está cambiando y va a cambiar más, porque también esa es una asignatura pendiente, nunca ha habido democracia en el país, siglos sin democracia. Estamos dando los primeros pasos.

CJEF

CONSEJERÍA JURÍDICA
DEL EJECUTIVO FEDERAL



"2021: Año de la Independencia"

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso

Consultoría de Defensa Legal

Necesitamos consolidar la democracia, es fundamental, porque así es el pueblo el que va a decidir siempre, el pueblo es el soberano. Si no hay democracia es el dinero el que domina, son los grupos de poder, es la máxima de que 'político pobre, pobre político'. Un campesino, un obrero, un profesional, un pequeño comerciante, un pequeño empresario, no puede, son los de arriba nada más los que van a estar siempre en los cargos de representación.

(Énfasis añadido)

De esta forma, resulta evidente el estudio parcial que llevó a cabo la responsable, sacando de contexto las expresiones vertidas por mi representado e invocando otros hechos ajenos a la denuncia y que, en su omento, ya fueron calificados por las autoridades jurisdiccionales como un actuar lícito; por ende, en el dictado de la medida impugnada, se dio una falta de ponderación por parte del Consejo responsable entre los dos intereses o principios constitucionales, supuestamente en conflicto (que no existe tal), así como la omisión de analizar si se registraba la existencia del derecho cuya tutela cautelar se solicitó, ni hubo pronunciamiento alguno sobre la existencia del peligro en la demora, lo cual ocasiona que esta determinación se encuentre indebidamente motivada al declarar procedente la tutela preventiva sobre hechos futuros que no necesariamente y de manera inevitable podían ocurrir.

Además, contrario a lo aseverado por la responsable, está plenamente desvirtuado que exista una conducta sistemática y reiterada de parte de mi representado para afectar los principios de imparcialidad y neutralidad en la contienda electoral, ya que los hechos señalados en el acuerdo impugnado para sustentar la supuesta sistematicidad fueron calificados de lícitos por las autoridades jurisdiccionales, según se colige del cuadro siguiente:

EXPEDIENTE	HECHO DENUNCIADO	SENTIDO DE LA SENTENCIA
UT/SCG/PE/PAN/CG/36/2020 y acumulados	Conferencia de prensa conocida como "La mañanera", de 9 de junio de 2020.	Con fecha 5 de octubre de 2020, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dictó sentencia dentro del expediente SRE-PSC-08/2020 en la que determino:
Denunciantes: Partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, y María Marcela Torres Peimbert, en su carácter de Diputada Federal	Con motivo de la exposición del documento denominado "Rescatemos a México" atribuido supuestamente a un Bloque Opositor Amplio durante la conferencia de prensa en cita.	La inexistencia de a) la vulneración al principio de imparcialidad, b) la promoción personalizada y, c) la utilización indebida de recursos públicos,



		<p>atribuidas a Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y Jesús Ramírez Cuevas, Coordinador General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República.</p> <p>Determinación que fue confirmada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante sentencia de 18 de noviembre de 2020, dictada en el expediente SUP-REP-109/2020 y acumulados.</p>
<p>UT/SCG/PE/PRD/CG/94/PEF/1/2020 Denunciante: Partido de la Revolución Democrática</p>	<p>Andrés Manuel López Obrador, Presidente de la República estuvo de gira por Baja California, los días 27, 28 y 29 de noviembre de 2020</p>	<p>Con fecha 23 de diciembre de 2020, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dictó sentencia dentro del expediente SRE-PSC-32/2020 en la que determinó:</p>
<p>UT/SCG/PE/PAN/CG/98/PEF/5/2020 Denunciante: Partido Acción Nacional</p>	<p>Con motivo de diversas manifestaciones realizadas por el Presidente de la República durante las siguientes actividades:</p>	<p>la inexistencia de las infracciones atribuidas a Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; consistentes en: a) la vulneración al principio de imparcialidad y neutralidad y b) utilización indebida de recursos públicos.</p>
<p>UT/SCG/PE/VBJP/CG/99/PEF/6/2020 Denunciantes: Verónica Beatriz Juárez Piña, José Guadalupe Aguilera Rojas, Abril Alcalá Padilla, Ma. Guadalupe Almaguer Prado, Mónica Almeida López, Frida Alejandra Esparza Márquez, Mónica Bautista Rodríguez, Jorge Casarrublas Vázquez, Antonio Ortega Martínez, Claudia Reyes Montiel, Norma Azucena Rodríguez Zamora y Jesús de los Ángeles Pool Moo, diputadas y diputados federales integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática</p>	<p>a. Acto celebrado el veintiocho de noviembre denominado "Ampliación del Hospital Rural de San Quintín" en Baja California.</p> <p>b. Acto celebrado el veintiocho de noviembre denominado "Supervisión de libramiento y Programa de Mejoramiento Urbano 2021" en Ensenada, Baja California.</p> <p>c. Conferencia de prensa matutina celebrada el treinta de noviembre en el Palacio Nacional.</p> <p>d. Conferencia de prensa matutina celebrada el siete de diciembre en el Palacio Nacional.</p>	



Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso

Consultoría de Defensa Legal

<p>Acuerdo ACQyD-INE-29/2020 de cuatro de diciembre de 2020, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral</p>	<p>Acuerdo que declaró 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/1/20 20 Y ACUMULADOS.</p>	<p>Con fecha 14 de diciembre de 2020, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dictó sentencia dentro del expediente SUP-REP-156/2020 y acumulado en la que determinó lo siguiente:</p> <p>Sentencia que revoca el acuerdo ACQyD-INE-29/2020 de cuatro de diciembre del año en curso, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral que declaró 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/1/20 20 y acumulados</p>
--	---	--

Es decir, en contravención al principio de congruencia, la responsable no podía valorar conductas ajenas a la presente controversia y que habían dejado de tener efectos o que, en su caso, se habían calificado de legales para supuestamente justificar el otorgamiento de la tutela inhibitoria, cuando no existe ningún elemento que haga suponer la posible reiteración o repetición de los mismos actos ahora denunciados.

Así, contrario a lo sostenido por la responsable en el acuerdo recurrido, **las manifestaciones o declaraciones que emite el Presidente de la República durante su participación en las conferencias de prensa no pueden calificarse, a priori, como posiblemente ilícitos**, tal y como se pretende establecer en la resolución impugnada, ya que la realización de dichos actos, por sí mismos, no trasgreden en modo alguno los principios de equidad o imparcialidad en la contienda electoral, pues la aparición del Titular del Ejecutivo Federal, así como la intervención de distintos funcionarios de la administración pública federal, tiene como propósito fundamental el dar respuesta a las preguntas de los medios de comunicación que acuden a las respectivas conferencias en un claro y legítimo ejercicio de la libertad de prensa, lo cual goza de una presunción de licitud al tratarse de un derecho fundamental e implica la inviolabilidad de difundir opiniones,



información e ideas, a través de cualquier medio de comunicación social, mismos elementos cuyo estudio omitió realizar la responsable.

Tiene sustento lo anterior en la tesis de jurisprudencia que a continuación se invoca:

Partido de la Revolución Democrática

vs.

Consejo General del Instituto Nacional Electoral

Jurisprudencia 15/2018

PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA.- De lo dispuesto en los artículos 1º, 6º y 7º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19, párrafos 2 y 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que la libertad de expresión, incluida la de prensa, en principio, implica la inviolabilidad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio; por ello, la labor periodística goza de un manto jurídico protector al constituir el eje central de la circulación de ideas e información pública. En ese sentido, la presunción de licitud de la que goza dicha labor sólo podrá ser superada cuando exista prueba en contrario y, ante la duda, la autoridad electoral debe optar por aquella interpretación de la norma que sea más favorable a la protección de la labor periodística.

Ahora bien, debe recordarse que en todos los regímenes jurídicos (Estados de derecho) rinden cuentas de "algo" a "alguien"—sea un grupo de electores, en el caso de la democracia representativa, o sea un grupo de generales, notables, o la propia divinidad, tratándose de sistemas menos abiertos—la variación es de grado. En el caso de las democracias representativas, como lo es el nuestro, es un tipo de régimen político donde más obliga a los gobiernos y representantes populares a rendir cuenta de sus actos a los votantes, a las asambleas y a los poderes judiciales, entre otros. De esta forma, la rendición de cuentas es elemento central de la democracia representativa, uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan su mandato con transparencia, honestidad y eficacia.

En ese tenor, la rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de

CJEF

CONSEJERÍA JURÍDICA
DEL EJECUTIVO FEDERAL



"2021: Año de la Independencia"

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso

Consultoría de Defensa Legal

incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna.

Es de reiterarse que, a través de la rendición de cuentas, la ciudadanía participa de forma activa en el ejercicio de sus derechos, como parte de su calidad de soberano originario, ya que es a través de este mecanismo, que el depositario del poder público, entera a sus representados sobre el ejercicio del cargo público y, con ello, la ciudadanía esté enterada y pueda exigir el cumplimiento del mandato conferido.

Así las cosas, las conferencias matutinas válidamente pueden ubicarse en el contexto del derecho a la información que tienen los gobernados y la rendición de cuentas, como correlativa obligación por parte de los servidores públicos, por lo que goza de una presunción de licitud que solo puede destruirse con prueba en contrario, lo cual no acontece en la especie y, menos aún, cuando se trata de actos futuros de realización incierta; de ahí que no resulte justificado ordenar al Presidente de la República para que se abstenga de realizar expresiones y declaraciones de índole electoral, dicho así de manera general, pues la propia autoridad jurisdiccional en materia electoral ha establecido que es válido hacer referencia a los comicios, siempre y cuando se respeten los principios de neutralidad e imparcialidad en la contienda electoral, como lo ha hecho mi representado, por lo que existe una gran gama de posibles expresiones válidas que se relacionan con temas comiciales y que no pueden estar proscritos en una régimen democrático como el nuestro.

Cabe recordar que en México la transparencia y el acceso a la información están garantizadas por el Estado, pues representan los pilares fundamentales para una efectiva rendición de cuentas ante la sociedad, como principio elemental de nuestra democracia y la consolidación del Estado constitucional de derecho que anhelamos. Desde la modificación del año 1977 al artículo 6º Constitucional, se reconoció el derecho a la información en sentido general, con lo cual se protegió la libertad de buscar, recibir y difundir todo tipo de información, incluida la generada por los entes gubernamentales; sin embargo, no se contaba con un mecanismo especializado que facilitara al ciudadano acceder a la información gubernamental.

El 11 de junio de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con lo cual nuestro país se colocó entre las naciones más avanzadas en la materia, ya que se reconoció expresamente que la información en posesión de los órganos del Estado



es, por su propia naturaleza, de carácter público. Asimismo, se introdujo en dicho ordenamiento federal un procedimiento sencillo y expedito para que cualquier persona pudiera solicitar información pública y se estableció la correlativa obligación de las autoridades de entregarla, a menos que se actualizara alguna de las excepciones en tratándose de datos personales o aquella información que, por razones de seguridad nacional o interés público, debiera reservarse temporalmente.

A partir de ese momento histórico, las entidades de la República emitieron leyes equivalentes, lo que garantizó a todos los ciudadanos acceder a la información pública gubernamental y se implementaron acciones tendientes a lograr gobiernos más transparentes.

El 7 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo contenido de artículo 6º Constitucional, en el cual se le da al Instituto autonomía y un carácter nacional; asimismo, entre otras modificaciones, se adicionaron como sujetos obligados a sindicatos, partidos políticos y cualquier persona que reciba o ejerza recursos públicos, se facultó al Congreso de la Unión para expedir una ley general en la materia para que, tanto la Federación como las entidades de la República y el Distrito Federal, cuenten con un mismo parámetro normativo que permita a los ciudadanos ejercer su derecho bajo un mismo procedimiento y con leyes homologadas, aunado a que se facultó al Consejero Jurídico del Gobierno para interponer el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los casos en que las resoluciones del organismo garante pongan en peligro la seguridad nacional, como es el caso.

Derivado de lo anterior, el 4 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con lo cual se confirma la convicción del Estado mexicano de seguir avanzando en la tarea de generar en la sociedad un mayor acercamiento a las cuestiones públicas y lograr una mejor rendición de cuentas por parte de los entes gubernamentales, a través del ejercicio del derecho de acceso a la información, pero respetando en todo momento la confidencialidad de la información de las personas (datos personales), así como la secrecía de ciertos documentos que, por seguridad nacional o por interés público, deban reservarse temporalmente para evitar una afectación a las instituciones del Estado.

Bajo estas condiciones, es dable concluir que, con las reformas constitucionales y la emisión de los ordenamientos en comento, la rendición de cuentas hoy en día

CJEF

CONSEJERÍA JURÍDICA
DEL EJECUTIVO FEDERAL



"2021: Año de la Independencia"

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso

Consultoría de Defensa Legal

constituye un principio fundamental que busca propiciar la opinión pública, a través de un mayor acceso a la información pública por parte de los particulares, respecto a las actividades que debe llevar a cabo el gobierno, mediante el ejercicio de los recursos públicos, con el fin de establecer un mayor nivel de bienestar para la población en general.

Sobre este principio constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado los siguientes criterios:

"DERECHO A LA INFORMACIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL Y DIMENSIÓN COLECTIVA.

El derecho a la información tiene una doble dimensión. Por un lado, tiene una dimensión individual, la cual protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad; formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno; fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa. Por otro lado, la dimensión colectiva del derecho a la información constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual. En ese sentido, no sólo permite y garantiza la difusión de información e ideas que son recibidas favorablemente o consideradas inofensivas e indiferentes, sino también aquellas que pueden llegar a criticar o perturbar al Estado o a ciertos individuos, fomentando el ejercicio de la tolerancia y permitiendo la creación de un verdadero pluralismo social, en tanto que privilegia la transparencia, la buena gestión pública y el ejercicio de los derechos constitucionales en un sistema participativo, sin las cuales no podrían funcionar las sociedades modernas y democráticas."

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I Materia(s): Constitucional Tesis: 2a. LXXXIV/2016 (10a.) Página: 838

"LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU PROTECCIÓN ES ESPECIALMENTE INTENSA EN MATERIA POLÍTICA Y ASUNTOS DE INTERÉS PÚBLICO.

El discurso político está más directamente relacionado que otros con la dimensión social y con las funciones institucionales de las libertades de expresión e información. Por tanto, proteger su libre difusión resulta especialmente relevante para que estas libertades desempeñen cabalmente sus funciones estratégicas de cara a la formación de la opinión pública, dentro del esquema estructural propio de la democracia representativa. Una opinión pública bien informada es un instrumento imprescindible para conocer y juzgar las ideas y acciones de los dirigentes políticos; el control ciudadano sobre las personas que ocupan o han ocupado en el pasado cargos públicos (servidores públicos, cargos electos, miembros de partidos políticos, diplomáticos, particulares que desempeñan funciones públicas o de interés público, etcétera) fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad



de todos los involucrados en la gestión de los asuntos públicos, lo cual justifica que exista un margen especialmente amplio de protección para la difusión de información y opiniones en el debate político o sobre asuntos de interés público. Como subraya el Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos del año 2008, las personas con responsabilidades públicas tienen un umbral distinto de protección, que les expone en mayor grado al escrutinio y a la crítica del público, lo cual se justifica por el carácter de interés público de las actividades que realizan, porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio colectivo más exigente y porque su posición les da una gran capacidad de reaccionar a la información y las opiniones que se vierten sobre los mismos (Informe 2008, Capítulo III, párr. 39)."

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXX, Diciembre de 2009
Materia(s): Constitucional Tesis: 1a. CCXVII/2009 Página: 287*

Asimismo, es de señalar que el derecho a la información ha sido reconocido en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos: artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el numeral 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y el 4 de la Carta Democrática Interamericana de la Organización de los Estados Americanos, disposiciones que reconocen al derecho a la información como parte incluyente de la libertad de expresión, el cual integra el derecho a buscar, recibir y difundir información.

Por lo tanto, en contravención a los criterios emitidos por ese H. Tribunal Electoral, la responsable no observó que, del contenido de las expresiones vertidas por el Presidente de la República durante la multitudinaria conferencia, tampoco se advierte que haya tenido el propósito de obtener el voto a favor de algún servidor público, de algún tercero o de algún partido político, aspirante, precandidato o candidato a cargos de elección popular, ya que las expresiones vertidas durante las conferencias de prensa aludidas se generaron a través de una auténtica labor periodística que no constituye una conducta prohibida de conformidad con la tesis de jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que a continuación se invoca:

Jurisprudencia 29/2010

RADIO Y TELEVISIÓN. LA AUTÉNTICA LABOR DE INFORMACIÓN NO CONTRAVIENE LA PROHIBICIÓN DE ADQUIRIR O CONTRATAR TIEMPO.-De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 6, 7 y 41, base III, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y 350, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos



"2021: Año de la Independencia"

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso

Consultoría de Defensa Legal

Electoral, se advierte que la prohibición constitucional de adquirir o contratar tiempo en radio y televisión, en cualquier modalidad, no comprende el utilizado por los medios de comunicación en la auténtica labor de información, puesto que ésta implica el derecho de ser informado, siempre que no se trate de una simulación. El derecho a informar y ser informado comprende, en tiempo de campaña electoral, la difusión de las propuestas de los candidatos. Por tanto, en cada caso se deben analizar las circunstancias particulares para determinar si existe auténtico ejercicio del derecho a informar o simulación que implique un fraude a la ley, por tratarse de propaganda encubierta.

Recurso de apelación. SUP-RAP-234/2009 y acumulados.-Recurrentes: Ana Gabriela Guevara Espinoza y otros.-Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.-4 de septiembre de 2009.-Unanimidad de votos.-Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.-Reserva: Flavio Galván Rivera.-Secretarios: Juan Carlos Silva Adaya y Julio César Cruz Ricárdez.

Recurso de apelación. SUP-RAP-280/2009.-Recurrente: Partido Acción Nacional.-Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.-28 de octubre de 2009.-Unanimidad de seis votos.-Ponente: José Alejandro Luna Ramos.-Reserva: Flavio Galván Rivera.-Secretarios: Jorge Enrique Mata Gómez, Fernando Ramírez Barrios y Juan Ramón Ramírez Gloria.

Recurso de apelación. SUP-RAP-22/2010.-Recurrente: Partido Acción Nacional.-Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.-28 de abril de 2010.-Unanimidad de seis votos.-Ponente: José Alejandro Luna Ramos.-Secretarios: Eugenio Partida Sánchez, Jorge Enrique Mata Gómez y Armando Penagos Robles.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticinco de agosto de dos mil diez, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Por lo tanto, del propio análisis efectuado por la responsable, se aprecia que tampoco acreditó el peligro en la demora (*periculum in mora*), ni se identificó o se dijo en qué consistía, con lo cual se acredita el incumplimiento a la obligación de motivar debidamente su determinación, pues es precisamente la explicación o justificación de la medida cautelar otorgada lo que genera certeza jurídica para que pueda hacerse efectiva al ser una medida racional y necesaria; lo cual en la especie no se surte, al tratarse de una determinación desproporcionada al pronunciarse sobre la existencia de actos futuros de realización incierta.

Ahora bien; ninguno de los requisitos antes apuntados fue analizado de manera motivada por la responsable, según se colige de lo siguiente:



a) El Consejo General del Instituto Nacional Electoral omitió efectuar el razonamiento lógico-jurídico, que exigen las reglas establecidas en el artículo 5, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

b) En el acuerdo impugnado se señala que, ante la evidencia preliminar de una posible conducta que pudiera ser infractora del párrafo séptimo del artículo 134, realizada por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, a fin de proteger el principio de equidad en el contexto de los actuales procesos electorales en curso, se surte la urgencia de dictar medidas cautelares con la finalidad de inhibir conductas como la denunciada, por lo que se ordena al Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador que en el mecanismo de comunicación gubernamental se abstenga de realizar conductas que involucren manifestaciones cuyo contenido pueden ser de naturaleza electoral, lo cual implica una aseveración falaz respecto de actos futuros de realización incierta, de los que no existe prueba ni elemento objetivo alguno que permita prever su posible realización.

c) La medida cautelar no resulta idónea ni proporcional, toda vez que se proscribe de forma general, abstracta y permanente que mi representado y todos los servidores públicos de los distintos órdenes de gobierno, realicen manifestaciones relativas a los procesos electorales, cuando existe una infinidad de situaciones válidas que no afectan la imparcialidad o equidad en la contienda entre los partidos políticos, aspirantes o candidatos, como lo ha realizado hasta el momento.

d) Los efectos de la medida concedida son desproporcionales e injustificados al establecer que: *"En este orden de ideas, es necesario que todas y todos los servidores públicos (del ámbito federal, estatal y municipal) prescindan de referencias a tópicos relacionados con la materia electoral que pudieran afectar la equidad de la contienda entre los partidos políticos o influir en las preferencias electorales de la ciudadanía y, bajo esta directriz y perspectiva, abstenerse de abordar temas relacionados con el ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos (financiamiento público y acceso a radio y televisión); vida interna de los Partidos Políticos Nacionales y locales; candidaturas de partidos políticos e independientes (registro, postulación, entre otros); cargos de elección federal y local; etapas del Proceso Electoral Federal y Locales; frentes, coaliciones electorales, fusiones, alianzas nacionales o locales; plataformas electorales; campañas electorales; estrategias*

CJEF

CONSEJERÍA JURÍDICA
DEL EJECUTIVO FEDERAL



"2021: Año de la Independencia"

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso

Consultoría de Defensa Legal

electorales de cualquier fuerza política nacional o local, así como a encuestas de intención de voto o preferencias electorales.

Lo anterior, se insiste, de manera enunciativa más no limitativa, pues las valoraciones, juicios u opiniones que pudiera emitir sobre la contienda político electoral las y los servidores públicos pueden favorecer o perjudicar a alguna o algunas fuerzas políticas, con lo cual se atenta contra el principio de equidad en la competencia electoral, aunado a que se inobservaría el principio de neutralidad que, como ha señalado con claridad la propia jurisdicción, está obligado a respetar."

d) La responsable omitió efectuar una ponderación entre los principios de equidad e imparcialidad en la contienda electoral (que están acotados específicamente para el período de campañas y hasta la jornada electoral), con los derechos humanos constitucionalmente tutelados que toda persona tiene para recibir información en términos del artículo 6º constitucional.

En consecuencia, claramente estamos ante una resolución incongruente que desatiende los requisitos de motivación, legalidad y congruencia que toda determinación de autoridad debe cumplir, en términos de los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal.

Otro ejemplo evidente de la motivación deficiente que hace la responsable se aprecia en los precedentes citados para justificar su actuar ilegal, ya que invoca el caso de Aguascalientes resuelto en dos mil quince, donde esa H. Sala Superior determinó en el **SUP-REC-503/2015** que la intervención del Ejecutivo Local fue determinante para nulificar la voluntad, pero pierde de vista que en dicha sentencia de analizó el fondo de la controversia con motivo, no de una expresiones, sino de la abierta e indebida utilización de recursos públicos para favorecer a un partido político determinado, como lo es la utilización de vehículos oficiales para transportar a los candidatos el día de la jornada electoral, lo cual no ocurre en la especie; de ahí que dicho criterio resulte inaplicable al pronunciarse sobre la procedencia de una medida cautelar.

También es inaplicable el criterio emitido por esa H. Sala Superior al dictar sentencia en el expediente **SUP-RAP-545/2011 y SUP-RAP-564/2011** acumulados, ya que se trata del análisis de fondo y no en relación al otorgamiento de una medida cautelar respecto de hechos futuros de realización incierta, pues en ningún motivo se ha señalado que las expresiones de un servidor público no puedan ser sometidas al análisis jurisdiccional por rebasar los límites al ejercicio de la libertad de prensa en



contravención a la normatividad electoral, lo que se cuestiona es la censura previa que pretende hacer la autoridad administrativa al pretender establecer novedosas conductas taxativas que se califican a priori como indebidas.

Asimismo, la responsable desconoce sus propios precedentes cuando dicho órgano colegiado tenía la facultad de resolver, en primera instancia, los respectivos procedimientos especiales sancionadores; pues al emitirse la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral CG364/2011, la ahora responsable concluyó sobre los hechos denunciados, lo siguiente:

c) Que se debía tomar en cuenta que las opiniones que se generen a través de una auténtica labor periodística, no podrían devenir en acreditar una conducta prohibida a nivel constitucional o legal, pues tal proceder se considera lícito al amparo del ejercicio de los derechos fundamentales de expresión, información y prensa;

d) Señaló que no existe precepto normativo que prohíba a los ciudadanos, servidores públicos, dirigentes partidistas o actores políticos acceder a una entrevista o que en caso de que sean abordados por un reportero, y que no hagan declaraciones respecto de sus actividades, opiniones y/o propuestas que sustentan, que de igual forma no existe limitación al ejercicio de la libertad de prensa, respecto a dirigirse a los diversos servidores públicos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular en un Proceso Electoral.

(...)

*De todo lo anterior, la responsable arribó a la conclusión de que la conducta llevada a cabo por Felipe de Jesús Calderón Hinojosa en su calidad de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, no violentaba el principio de imparcialidad al resultar, a su juicio, que **las manifestaciones realizadas por el servidor público denunciado se habían efectuado en el contexto del ejercicio de un auténtico género periodístico (entrevista), cuyo contenido no puede ser considerado como propaganda electoral, dado que las expresiones que se emiten son espontáneas e improvisadas.***

Criterio que en su momento fue confirmado por esa H. Sala Superior al considerar que se debe tomar en cuenta que las respuestas del Presidente de la República se dan en el contexto de una entrevista, y que, si bien en la misma se hizo referencia a determinados sujetos o partidos políticos, ello fue producto de preguntas directas formuladas por el entrevistador, pretendiendo dar seguimiento al desarrollo de la propia entrevista, lo cual tampoco consideró la responsable y que tiene relevancia para el análisis de los hechos que son sometidos a su conocimiento en el procedimiento especial sancionador incoado en contra de mi representado.

CJEF

CONSEJERÍA JURÍDICA
DEL EJECUTIVO FEDERAL



"2021: Año de la Independencia"

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Consejería Adjunta de Control Constitucional y de
lo Contencioso

Consultoría de Defensa Legal

En el mismo sentido, la responsable insiste en invocar criterios que obedecen al análisis de la controversia y de los hechos denunciados, más no de la instancia cautelar donde la procedencia respecto de posibles declaraciones o expresiones futuras de un determinado servidor público no puede ser calificadas con anticipación como ilegales al desconocerse el contexto fáctico y las circunstancias específicas de cada caso; por ello, resulta inaplicable el criterio contenido en el diverso expediente SUP-RAP-318/2012, donde esa H. Sala Superior sostuvo que el entonces Secretario de Economía del Gobierno Federal, Bruno Francisco Ferrari García de Alba, violó la normativa constitucional y legal en materia electoral.

Asimismo, contrario a los criterios sustentados por la propia responsable, en la sede cautelar analiza y se pronuncia sobre la supuesta utilización indebida de recursos públicos, cuando dicha cuestión atañe únicamente al fondo del asunto, ya que mi representado ni siquiera ha tenido oportunidad de demostrar su inocencia al encontrarnos aún en la instancia incidental, de ahí que no pueda afirmarse que al utilizarse *"... los espacios de comunicación oficial destinados a informar las acciones, programas o logros del gobierno -aún en el esquema de respuestas a reporteros- para compartir o difundir información o cuestiones de naturaleza electoral y fijar posicionamientos y valoraciones en torno a ese tópico que pudieran influir en las preferencias electorales, como presuntamente ocurre en el caso, podría apartarse del carácter institucional, informativo, educativo o de orientación social que le es exigido a la propaganda gubernamental y, posiblemente, incurrir en incumplimiento al principio de neutralidad que están obligadas a observar en todo tiempo todas las personas servidoras públicas para no influir de manera indebida en la equidad en la contienda..."*

Lo anterior se estima suficiente para que esa H. Sala ordene la revocación del acuerdo que se impugna por esta vía, al no haberse motivado adecuadamente la justificación, proporcionalidad e idoneidad de la medida cautelar concedida, pues no se demostró que se cumpliera con la existencia del factor de riesgo o peligro en la demora, además de que la responsable incurrió en una falta de ponderación entre los principios constitucionales supuestamente en conflicto, al conceder de forma incorrecta la tutela preventiva en relación a actos futuros de realización incierta.

Todo lo expuesto con antelación, hace patente que la resolución impugnada carece de la congruencia interna necesaria para demostrar la procedencia del otorgamiento de una medida cautelar dirigida al Titular del Ejecutivo Federal a



efecto de que se abstenga de realizar expresiones y declaraciones de índole electoral, así como utilizar los espacios de comunicación oficial y aprovechar las funciones inherentes a su cargo con fines político-electorales, cuando no existe precedente alguno en el que se haya calificado de ilegal las expresiones vertidas por mi representado.

Como ha quedado demostrado, no existen precedentes judiciales que sustenten el actuar ilegal de la responsable, pues pretende calificar previamente de ilegales la futuras expresiones de mi representado, lo cual constituye un evidente acto futuro de improbable realización que no está acreditado, al menos de manera indiciaria, en los autos del expediente en que se actúa, como erróneamente lo supuso arbitrariamente el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, debiéndose revocar su ilegal determinación en la parte conducente que se especifica para el efecto de declarar improcedente la medida cautelar solicitada por el partido quejoso.

QUINTO

LA RESPONSABLE TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA, COSA JUZGADA Y *NON BIS IN IDEM* AL SUSTENTAR SU DETERMINACIÓN EN HECHOS AJENOS LA CONTROVERSIA, RESPECTO DE LOS CUALES YA EXISTE SENTENCIA DE FONDO FIRME Y QUE NO PUEDEN SER SOMETIDOS A UN NUEVO REPROCHE EN CONTRA DE MI REPRESENTADO.

FUENTE DE AGRAVIO. El Considerando Segundo, Apartado I y III y los Resolutivos Primero y Segundo del Acuerdo **INE/CG26/2021**, dictado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

ARTÍCULOS VIOLADOS. Los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 468, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el artículo 40, párrafo 2, fracciones I y II, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

CONCEPTO DE AGRAVIO. Como es de explorado derecho, toda resolución dictada en un procedimiento seguido en forma de juicio, incluidas las determinaciones incidentales relativas a la solicitud de medidas cautelares, deben contener dos clases de requisitos: los externos o formales y los internos o sustanciales. Los

CJEF

CONSEJERÍA JURÍDICA
DEL EJECUTIVO FEDERAL



"2021: Año de la Independencia"

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso

Consultoría de Defensa Legal

primeros son los que establecen las leyes sobre la forma de la determinación entendida como documento, y se refieren al lugar, fecha o autoridad que la pronuncia, nombres de los contendientes y el carácter con que litigan, el objeto del pleito, la identificación del proceso, los fundamentos de derecho y los puntos resolutivos, así como la firma de la persona en que se encarna la potestad pública.

Por otra parte, se encuentran los requisitos internos o sustanciales que atañen a las consideraciones que utiliza la autoridad al pronunciarse sobre un determinado caso y corresponden fundamentalmente a los principios de motivación, congruencia y exhaustividad de las resoluciones. Así, el requisito de motivación es un deber impuesto en el artículo 16 Constitucional a todo acto de autoridad y consiste en la expresión de las razones en que se sustenta el sentido del fallo.

En tanto que, la congruencia se refiere al principio normativo que delimita el contenido de toda resolución, las cuales deben dictarse de acuerdo con el sentido y alcance de las peticiones formuladas por las partes o de los cargos o imputaciones, para que exista identidad jurídica entre lo resuelto y las pretensiones o imputaciones y excepciones o defensas oportunamente aducidas, a menos que la ley otorgue facultades especiales para separarse de ellas, por lo que se trata de un requisito impuesto por el derecho y la lógica, ya que exige que la extensión, concepto y alcance de lo resuelto por el órgano jurisdiccional tenga correspondencia con las pretensiones formuladas por las partes del respectivo procedimiento.

Lo anterior se traduce en el deber de la autoridad de pronunciar sus resoluciones de acuerdo exclusivamente con las pretensiones y defensas o excepciones que, en su caso, hayan planteado las partes; es decir, prohíbe a la autoridad resolver más allá (*ultra petita*) o fuera (*extra petita*) de lo pedido por las partes; por lo que debe haber identidad entre lo resuelto y lo controvertido oportunamente por las partes.

En la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se distingue entre congruencia externa y congruencia interna. La primera se refiere a la concordancia entre la sentencia y lo expresado en la demanda y contestación; en tanto que la segunda, a que las sentencias no contengan resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí.

Sin embargo, contrario a los principios de congruencia, cosa juzgada y la prohibición de doble enjuiciamiento respecto de los mismo hechos, la responsable aduce que:



Esto es, con independencia del sentido de la determinación adoptada por esta autoridad administrativa electoral o, en su caso, por la autoridad jurisdiccional electoral, lo relevante para este caso es que el servidor público denunciado, en repetidas ocasiones, ha hecho declaraciones respecto a las alianzas formadas por los partidos políticos en el proceso electoral federal y concurrentes en curso, así como de la obtención de la mayoría de curules en la Cámara de Diputados.

(...)

Como se observa, los hechos denunciados han sido colocados como tema en distintas conferencias matutinas y estos hechos podrían guardar una estrecha relación con otros hechos que fueron previamente denunciados, respecto al presunto contenido electoral, los cuales han sido realizados principalmente en espacios de comunicación oficial, de lo que se sigue, desde una óptica preliminar, que se está en presencia de conductas que, estudiadas en su conjunto, podrían resultar contraventoras de los párrafos séptimo del artículo 134 constitucional, en el contexto del proceso electoral federal y locales en curso.

Esta circunstancia evidencia la probabilidad de que continúen realizándose hechos que desde una óptica preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, podrían tipificar conductas ilícitas que afecten el principio de equidad.

Lo anterior transgrede los principios anunciados de acuerdo al contenido de la Jurisprudencia 28/2009 de ese H. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que establece sobre este mismo tópico, lo siguiente:

CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.- El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia, debe ser pronta, completa e imparcial, y en los plazos y términos que fijen las leyes. Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente. **La congruencia externa, como principio rector de toda sentencia, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la litis planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia.** La congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos. Por tanto, si el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia, que la torna contraria a Derecho.

Cuarta Época:

CJEF

CONSEJERÍA JURÍDICA
DEL EJECUTIVO FEDERAL



"2021: Año de la Independencia"

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso

Consultoría de Defensa Legal

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-2642/2008 y acumulado.—Actores: Jesús Ortega Martínez y Alfonso Ramírez Cuellar.—Órgano Partidista Responsable: Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática.—12 de noviembre de 2008.—Unanimitad de votos.—Ponente: Flavio Galván Rivera.—Secretarios: Alejandro David Avante Juárez, Sergio Dávila Calderón y Genaro Escobar Ambriz.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-17/2009.—Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa del Estado de Sonora.—17 de abril de 2009.—Unanimitad de votos.—Ponente: Flavio Galván Rivera.—Secretario: Julio César Cruz Ricárdez.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-466/2009.—Actor: Filemón Navarro Aguilar.—Órgano Partidista Responsable: Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática.—13 de mayo de 2009.—Unanimitad de seis votos.—Ponente: Flavio Galván Rivera.—Secretario: Jorge Julián Rosales Blanca.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el siete de octubre de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 23 y 24.

En este sentido, se viola el principio de congruencia cuando la responsable se pronuncia sobre una pretensión que no fue solicitada por el partido denunciante, como la es la tutela inhibitoria, introduciendo aspectos ajenos a la controversia, como son hechos o conductas que ya fueron materia de una resolución de fondo en un diverso procedimiento, pero además se pronuncia respecto de otros sujetos que no forman parte de la litis, como se colige de lo siguiente:

Ante la evidencia preliminar de una posible conducta que pudiera ser infractora del párrafo séptimo del artículo 134, realizada por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, a fin de proteger el principio de equidad en el contexto de los actuales procesos electorales en curso, se surte la urgencia de dictar medidas cautelares con la finalidad de inhibir conductas como la denunciada, por lo que se ordena al Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador que en el mecanismo de comunicación gubernamental se abstenga de realizar conductas que involucren manifestaciones cuyo contenido pueden ser de naturaleza electoral, en apego a lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los parámetros de aplicación normativa para esta determinación deberán ser los determinados en párrafos precedentes por este Consejo General para todas y todos los



servidores públicos en todos los niveles de gobierno, en acatamiento a la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-3/2021, los cuales se señalan de manera enunciativa pero no limitativa: ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos (financiamiento público y acceso a radio y televisión); vida interna de los Partidos Políticos Nacionales y locales; manifestaciones a favor y/o en contra de candidaturas de partidos políticos e independientes (registro, postulación, entre otras); manifestaciones a favor y/o en contra de frentes, coaliciones electorales, fusiones, alianzas nacionales o locales; manifestaciones a favor y/o en contra de plataformas electorales; manifestaciones que impliquen la asociación de alguna fuerza política con logros del gobierno; manifestaciones que impliquen la promoción personalizada de algún funcionario de gobierno, precandidatura, candidatura o candidatura independiente; estrategias electorales de cualquier fuerza política nacional o local; encuestas de intención de voto o preferencias electorales; así como cualquier mensaje que busque o genere tener un efecto persuasivo y de influencia en el electorado que pueda poner en riesgo los principios y valores tutelados por nuestra Constitución y el modelo electoral previsto en ella.

Ahora bien, el principio denominado *non bis in idem*, representa una garantía de seguridad jurídica de los procesados el cual se ha extendido del ámbito penal a todo procedimiento sancionador,⁷ en el sentido de prohibir un doble enjuiciamiento respecto de los mismos hechos o bien para limitar que una sanción sea impuesta a partir de una doble valoración o reproche de un mismo aspecto.

Sobre este aspecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado al respecto con la tesis PC.XIX. J/9 P (10a.) de rubro **PROHIBICIÓN DE DOBLE ENJUICIAMIENTO. EL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM SE VIOLA EN SU VERTIENTE ADJETIVO-PROCESAL, SI SE SOBRESEE EN LA CAUSA PENAL A FAVOR DE UNA PERSONA Y CON POSTERIORIDAD SE LE SOMETE A PROCESO PENAL PARA REPROCHARLE LOS MISMOS HECHOS.**⁸

Para dicho órgano jurisdiccional, la transgresión al principio en cita se actualiza con tres presupuestos de identidad: **a)** sujeto, **b)** hecho y **c)** fundamento. El primero exige que la acción punitiva del Estado recaiga en el mismo individuo, el segundo se actualiza si tiene como base el mismo hecho, mientras que el último inciso se refiere a la constatación de la existencia de una decisión previa.

⁷ Véase tesis XLV/2002, de rubro: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.", publicada en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 6, año 2003, pp. 121 y 122.

⁸ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 59, Octubre de 2018, Tomo II, página 1706.



En el caso, se actualiza una doble valoración y reproche de un mismo aspecto, al señalar la autoridad responsable en el acuerdo impugnado, lo siguiente:

"... previamente a este asunto, esta autoridad electoral nacional ha recibido y tramitado quejas en diversos procedimientos especiales sancionadores, mediante las cuales se ha denunciado al Presidente de México por realizar manifestaciones que constituyen conductas de índole electoral, que podrían ser contrarias de lo previsto en el artículo 134 constitucional, como se muestra en el cuadro siguiente:

Expediente-denunciante	Frases emitidas en conferencia o evento
<p>UT/SCG/PE/PAN/CG/36/2020 y acumulados</p> <p>Denunciantes: Partido Acción Nacional y PRD, y María Marcela Torres Peimbert, en su carácter de Diputada Federal</p>	<p>Conferencia de prensa conocida como "La mañanera", de 9 de junio de dos mil veinte</p> <p>(transcripción)</p>
<p>UT/SCG/PE/PRD/CG/94/PEF/1/2020</p> <p>Denunciante: PRD</p>	<p>Andrés Manuel López Obrador, Presidente de la República estuvo de gira por Baja California, los días 27, 28 y 29 de noviembre de dos mil veinte</p> <p>(transcripción)</p>
<p>UT/SCG/PE/PAN/CG/98/PEF/5/2020</p> <p>Denunciante: Partido Acción Nacional</p>	
<p>UT/SCG/PE/VBJP/CG/99/PEF/6/2020</p> <p>Denunciantes: Verónica Beatriz Juárez Piña, José Guadalupe Aguilera Rojas, Abril Alcalá Padilla, Ma. Guadalupe Almaguer Prado, Mónica Almeida López, Frida Alejandra Esparza Márquez, Mónica Bautista Rodríguez, Jorge Casarrubias Vázquez, Antonio Ortega Martínez, Claudia Reyes Montiel, Norma Azucena Rodríguez Zamora y Jesús de los Ángeles Pool Moo, diputadas y diputados federales integrantes del grupo parlamentario del PRD.</p>	<p>Conferencia de prensa celebrada el treinta de noviembre de dos mil veinte, el Presidente de la República</p> <p>(transcripción)</p>
<p>Incumplimiento al acuerdo ACQyD-INE-29/2020 de cuatro de diciembre de dos mil veinte, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE que declaró procedentes las medidas cautelares solicitadas por el PRD, el Partido Acción Nacional y diversas diputadas y diputados federales, en el procedimiento especial sancionador</p> <p>UT/SCG/PE/PRD/CG/94/PEF/1/2020 Y ACUMULADOS.</p>	<p>Conferencia de prensa celebrada el siete de diciembre de dos mil veinte, el Presidente de la República</p> <p>(transcripción)</p>

Del análisis a las declaraciones señaladas, acreditadas en los respectivos expedientes, se advierte que **el denominador común** de éstas es el abordar y hacer referencia a posibles temas electorales, especialmente lo que tiene que ver con las alianzas y coaliciones partidistas, lo que supuestamente hicieron y representan los partidos políticos que las conforman, las desventajas y efectos negativos de respaldarlas, así como las posibles



intenciones, motivos y consecuencias de esas alianzas en el marco del actual proceso electoral, particularmente y de manera destacada en lo que atañe la próxima elección para renovar a la Cámara de Diputados."

Resulta claro que la responsable vulnera la prohibición al doble juzgamiento, pues pretende motivar su nueva determinación en relación a la imposición de medidas cautelares en su vertiente *inhibitoria*, respecto del mismo sujeto, es decir, el Titular del Ejecutivo Federal, pero además con base en hechos sobre los cuales ya se pronunció el órgano jurisdiccional competente para resolver el fondo de los hechos denunciados en los expedientes UT/SCG/PE/PAN/CG/36/2020 y acumulados, UT/SCG/PE/PRD/CG/94/PEF/1/2020 y acumulados, así como en el diverso SUP-REP-156/2020 y acumulado, por lo que estaba impedida para reprochar en un nuevo procedimiento aquellas conductas que ya fueron materia de análisis y se calificaron como lícitas.

Asimismo, la responsable vulnera en perjuicio de mi representado los alcances de la cosa juzgada, pues dicha institución se actualiza cuando se obtiene una sentencia dictada dentro de un auténtico proceso judicial que siguió las formalidades esenciales del procedimiento,⁹ llegando al punto en que lo decidido ya no es susceptible de discutirse nuevamente en tanto que se considera la verdad legal, respecto de la cual no admite en su contra ningún recurso o medio de impugnación, por disposición expresa de las leyes.

Así lo prevé la jurisprudencia P./J. 47/95 de rubro **COSA JUZGADA. EL SUSTENTO CONSTITUCIONAL DE ESA INSTITUCIÓN JURÍDICA PROCESAL SE ENCUENTRA EN LOS ARTÍCULOS 14, SEGUNDO PÁRRAFO Y 17, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

En ese sentido, la autoridad de la cosa juzgada es uno de los principios esenciales en que se funda la seguridad jurídica, toda vez que el respeto a sus consecuencias constituye un pilar del Estado de derecho, como fin último de la impartición de justicia a cargo del Estado, siempre que en el juicio correspondiente se haya hecho efectivo el debido proceso con sus formalidades esenciales.

Por lo tanto, si la responsable pretende motivar su determinación haciendo referencia a los hechos analizados en los diversos procedimientos

⁹Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, P./J. 47/95, Tomo II, Diciembre de 1995, Página: 133. Novena Época.



CONSEJERÍA JURÍDICA
DEL EJECUTIVO FEDERAL



"2021: Año de la Independencia"

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso

Consultoría de Defensa Legal

UT/SCG/PE/PAN/CG/36/2020 y acumulados; UT/SCG/PE/PRD/CG/94/PEF/1/2020 y acumulados; así como en el diversa acuerdo ACQyD-INE-29/2020, manifestando que esa "autoridad electoral nacional ha recibido y tramitado quejas en diversos procedimientos especiales sancionadores, mediante las cuales se ha denunciado al Presidente de México por realizar manifestaciones que constituyen conductas de índole electoral, que podrían ser contrarias de lo previsto en el artículo 134 constitucional..."; al respecto, debe insistirse que, contrario a lo resuelto por el Consejo General del INE, las conductas denunciadas en dichos procedimientos fueron calificadas de lícitas por las distintas instancias jurisdiccionales y de los cuales existe sentencia firme e inatacable, por lo que no pueden invocarse nuevamente en un diverso procedimiento especial sancionador.

EXPEDIENTE	HECHO DENUNCIADO	SENTIDO DE LA SENTENCIA
<p>UT/SCG/PE/PAN/CG/36/2020 y acumulados</p> <p>Denunciantes: Partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, y María Marcela Torres Peimbert, en su carácter de Diputada Federal</p>	<p>Conferencia de prensa conocida como "La mañanera", de 9 de junio de 2020.</p> <p>Con motivo de la exposición del documento denominado "Rescatemos a México" atribuido supuestamente a un Bloque Opositor Amplio durante la conferencia de prensa en cita.</p>	<p>Con fecha 5 de octubre de 2020, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dictó sentencia dentro del expediente SRE-PSC-08/2020 en la que determino:</p> <p>La inexistencia de a) la vulneración al principio de imparcialidad, b) la promoción personalizada y, c) la utilización indebida de recursos públicos, atribuidas a Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y Jesús Ramírez Cuevas, Coordinador General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República.</p> <p>Determinación que fue confirmada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante sentencia de 18 de noviembre de 2020, dictada en el expediente SUP-REP-109/2020 y acumulados.</p>
<p>UT/SCG/PE/PRD/CG/94/PEF/1/2020</p> <p>Denunciante: Partido de la Revolución Democrática</p>	<p>Andrés Manuel López Obrador, Presidente de la República estuvo de gira por Baja California, los días 27, 28 y 29 de noviembre de 2020</p>	<p>Con fecha 23 de diciembre de 2020, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dictó sentencia dentro del expediente SRE-PSC-32/2020 en la que determino:</p>
<p>UT/SCG/PE/PAN/CG/98/PEF/5/2020</p> <p>Denunciante: Partido Acción Nacional</p>	<p>Con motivo de diversas manifestaciones realizadas por el Presidente de la República durante las siguientes actividades:</p>	<p>la inexistencia de las infracciones atribuidas a Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; consistentes en: a) la vulneración al principio de imparcialidad y neutralidad y b) utilización indebida de recursos públicos.</p>
<p>UT/SCG/PE/VBJP/CG/99/PEF/6/2020</p> <p>Denunciantes: Verónica Beatriz Juárez Piña, José Guadalupe Aguilera Rojas, Abril Alcalá Padilla, Ma. Guadalupe Almaguer Prado, Mónica Almeida López, Frida Alejandra Esparza Márquez, Mónica Bautista Rodríguez, Jorge Casarrubias</p>	<p>a. Acto celebrado el veintiocho de noviembre denominado "Ampliación del Hospital Rural de San Quintín" en Baja California.</p>	



<p>Vázquez, Antonio Ortega Martínez, Claudia Reyes Montiel, Norma Azucena Rodríguez Zamora y Jesús de los Ángeles Pool Moo, diputadas y diputados federales integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática</p>	<p>b. Acto celebrado el veintiocho de noviembre denominado "Supervisión de libramiento y Programa de Mejoramiento Urbano 2021" en Ensenada, Baja California.</p> <p>c. Conferencia de prensa matutina celebrada el treinta de noviembre en el Palacio Nacional.</p> <p>d. Conferencia de prensa matutina celebrada el siete de diciembre en el Palacio Nacional.</p>	
<p>Acuerdo ACQyD-INE-29/2020 de cuatro de diciembre de 2020, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral</p>	<p>Acuerdo que declaró 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.</p>	<p>Con fecha 14 de diciembre de 2020, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dictó sentencia dentro del expediente SUP-REP-156/2020 y acumulado en la que determinó lo siguiente:</p> <p>Sentencia que revoca el acuerdo ACQyD-INE-29/2020 de cuatro de diciembre del año en curso, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral que declaró 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</p>

De modo que, el Consejo General del INE indebidamente pretende sustentar el acto impugnado en hechos que constituyen cosa juzgada y fueron calificados de lícitos por las autoridades jurisdiccionales competentes; de ahí que esa H. Sala Superior deba revocar el acuerdo impugnado al contravenirse los principios de congruencia externa, *non bis in idem* y cosa juzgada.

SEXTO

DESACATO A LO ORDENADO POR ESA H. SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN LA SENTENCIA SUP-REP-3/2021, ASÍ COMO A LA DIVERSA RESOLUCIÓN DICTADA EN EL EXPEDIENTE SUP-REP-156/2020 Y SU ACUMULADO SUP-REP-157/2020.

FUENTE DE AGRAVIO. El Considerando Segundo, Apartado III, en relación con el Resolutivo Quinto del Acuerdo **INE/CG26/2021**, dictado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.



ARTÍCULOS VIOLADOS. Los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso numeral 5 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral al desacatar la resolución dictada por esa H. Sala Superior en el diverso expediente **SUP-REP-3/2021**.

CONCEPTO DEL AGRAVIO. En primer lugar, es necesario recordar que las medidas cautelares son figuras procesales que tienen como objetivo conservar la materia del litigio, a efecto de evitar un daño irreparable. Sin embargo, al ser accesorias del asunto principal, sus efectos son provisionales, transitorios o temporales.

Ahora bien, en el presente caso, el Consejo General del INE desacata lo ordenado por la máxima instancia jurisdiccional en materia electoral, al establecer en el punto resolutivo Quinto que la Comisión de Quejas y Denuncias de dicho Instituto tiene competencia para que, en lo sucesivo, se pronuncie respecto al dictado de medidas cautelares, en cualquier modalidad, incluyendo la tutela inhibitoria, respecto de todos los asuntos que sean sometidos a su consideración por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, en términos y por las razones establecidas en el considerando CUARTO de la presente Resolución, lo cual contraviene la ejecutoria firme e irrevocable dictada en el expediente **SUP-REP-3/2021**, en la cual se estableció que:

"Es decir, frente a un nuevo modelo de comunicación gubernamental, cuyas características son disímiles en comparación con los mecanismos tradicionales, es preciso que, para imponer medidas inhibitorias, se tenga claridad respecto de los parámetros de aplicación de las disposiciones de carácter prohibitivo que se supone pueden ser vulneradas.

Dicha claridad, se desprende de un análisis interpretativo de la normativa aplicable y de los hechos que rodean la conducta esperada, sin que resulte válido un ejercicio de aplicación llano sustentado en parámetros previamente definidos a la luz de modelos de conducta distintos.

*Entonces **la responsable no debió imponer las medidas inhibitorias referidas, pues esa acción en el caso en particular desborda materialmente su competencia**, ya que comprenden una serie de parámetros respecto de la aplicación normativa al nuevo mecanismo de comunicación, parámetros que permitirán en los procedimientos administrativos subsecuentes el análisis de dichos ejercicios de información homogéneamente y, por tanto, permitirán presumir la posible existencia de manifestaciones sistemáticas que justifiquen la implementación de la tutela.*

En las referidas circunstancias, se considera que, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la aplicación e interpretación de dicho ordenamiento, con objeto de esclarecer los parámetros normativos y de tipicidad derivados de



las prohibiciones normadas, corresponde el caso, al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, como máximo órgano de dirección.

Lo anterior, relacionado con lo dispuesto por el artículo 38, fracción I del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, permite concluir que, en el asunto que nos ocupa y ante la existencia de un mecanismo de comunicación gubernamental, cuyas expresiones fueron analizadas de forma concatenada e integral, **debe ser ese Consejo General el que determine si resulta procedente implementar medidas inhibitorias** con base en las conductas analizadas por la Comisión responsable, pues dicho órgano de dirección se encuentra en la posibilidad de definir los parámetros de aplicación legal mediante el ejercicio interpretativo necesario de las disposiciones existentes. Si se considera que la tutela inhibitoria se encuentra encaminada a evitar la realización futura de ilícitos, y no del daño, es preciso que la autoridad que la ejerza tenga claridad respecto de los parámetros de tipicidad de dichos ilícitos y su aplicación a las conductas que deba analizar.

En el caso, y dada la naturaleza extraordinaria de las "Mañaneras" (a la luz del modelo tradicional de comunicación gubernamental), resulta insuficiente el análisis aislado de las manifestaciones que se controvierten en el presente procedimiento especial sancionador para justificar la medida inhibitoria, pues dadas las características del nuevo mecanismo de comunicación, la manifestación de ideas y cuestionamientos a futuro puede ser de muy diversa índole y obedecer a contextos políticos, pues se insertan en el contexto de un ejercicio de información diario, personal y de interlocución, respecto del rumbo del ejercicio gubernamental y de la vida pública del país, que representa una oportunidad de discutir con el Presidente los distintos tópicos que se relacionan con lo anterior.

Al respecto, conviene atender que tratándose de un ejercicio comunicativo al más alto nivel, que confluye con el ejercicio administrativo y gubernamental, es inevitable que su contenido esté relacionado con aspectos políticos, lo que incluso se evidencia si se toma en consideración que los medios de comunicación son interlocutores que pueden y deben incitar el ejercicio dialéctico respecto de los temas que consideran relevantes.

Todo lo anterior impone **que las decisiones relacionadas con ajustar el actuar del Ejecutivo Federal, a los principios que tradicionalmente influyen en la comunicación política y con ello evitar una afectación a la equidad e imparcialidad, deben generarse por el máximo órgano de dirección de la autoridad electoral nacional**, con base en parámetros objetivos que arrojen claridad para que, en el futuro, el mencionado funcionario pueda ejercitar el mecanismo de comunicación analizado sin caer en posibles violaciones al sistema normativo constitucional y electoral.

Ello porque la tutela inhibitoria responde básicamente a la necesidad de garantizar la integridad de los derechos, principalmente de aquellos de contenido no patrimonial o prevalentemente no patrimonial, que no pueden ser adecuadamente tutelados a través de la vía resarcitoria, esto es, a través del procedimiento que no contiene una tutela preventiva.

(...)

Conclusión

En las relatadas condiciones, es claro que **la temática del asunto le compete al Consejo General del INE**, derivado de su competencia originaria y residual, y que por la trascendencia e importancia que reviste, así como las particularidades del mecanismo de comunicación analizado y de la medida inhibitoria no está expresamente previsto como competencia de la Comisión de Quejas y, menos aún, de los órganos desconcentrados del INE."



En ese sentido, para la adopción de medidas cautelares, la autoridad electoral debió contar con información suficiente que arroje la existencia o una probabilidad alta, real y objetiva de que las conductas se llevarán a cabo y no la mera posibilidad de que así suceda. Lo anterior, también resulta aplicable tratándose de la tutela inhibitoria, pues si bien dicha figura busca la prevención anticipada, lo cierto es que debe existir la probabilidad de un daño, en tanto sus efectos se asemejan a una medida de satisfacción inmediata.

En efecto, la tutela inhibitoria es precautoria en su objeto y su acogimiento depende del peligro actual o inminente que tenga el acto o la amenaza, respectivamente considerados, por lo que el peligro de daño debe ser acreditado sin necesidad de forzar el proceso de prueba, pues tiene que ser manifiesta la gravedad del hecho o estar apoyado en una fuerte probabilidad para que suceda.

Así, las medidas cautelares en acción tutelar preventiva o inhibitoria 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.

Sin embargo, en el presente caso, el Consejo General del INE omitió señalar de manera clara cuáles son aquellas conductas atribuibles al Presidente de la República susceptibles de transgredir de manera inminente y manifiesta los principios constitucionales, porque como ya se ha demostrado, no existe precedente alguno que implique la existencia de una infracción imputable al Presidente de la República.

En efecto, el Consejo General se limitó a realizar una afirmación falaz en el sentido de que las conferencias matutinas del Presidente de la República presentan un común denominador, el cual consiste en tratar temas electorales, lo cual está alejado de toda realidad.

Lo anterior resulta incorrecto, pues como ha sido resuelto en diversos precedentes, dichas conferencias representan un ejercicio legítimo de comunicación del Gobierno Federal en las que el Presidente y otros funcionarios públicos dan respuesta a cuestionamientos que formulan diversos medios de comunicación



respecto a temas de interés público, por lo que no puede hacerse una manifestación general en el sentido de que el objeto o finalidad de dichos mecanismos de comunicación tienen como objeto central la materia electoral.

Aunado a que, los precedentes citados por el Consejo General se refieren a asuntos en los que se determinó la inexistencia de las supuestas infracciones atribuidas al Presidente de la República, al no advertirse elementos dirigidos a influir en las preferencias electorales, en favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, por lo que no existe precedente alguno en el que se haya determinado la vulneración a los principios de imparcialidad y equidad.

Así, el Consejo General del INE emite una medida cautelar carente de fundamentación y motivación pues obliga al Presidente de la República que, "a fin de proteger el principio de equidad en el contexto de los actuales procesos electorales en curso, se surte la urgencia de dictar medidas cautelares con la finalidad de inhibir conductas como la denunciada, por lo que se ordena al Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador que en el mecanismo de comunicación gubernamental se abstenga de realizar conductas que involucren manifestaciones cuyo contenido pueden ser de naturaleza electoral", sin referir, enunciar o señalar con claridad a que actos se refiere, máxime que existe una infinidad de situaciones válidas que no afectan la imparcialidad o equidad en la contienda, lo que constituye un evidente desacato a la resolución dictada por esa H. Sala Superior en el diverso expediente **SUP-REP-156/2020 y su acumulado SUP-REP-157/**.

Dicha determinación pretende someter a mi representado a un estado de indefensión y censura previa permanente, pues la medida cautelar decretada expande sus efectos más allá de la materia del caso en concreto, aunado a que para su justificación introduce actos y hechos ajenos a los denunciados, tal y como las respuestas que se dieron a los medios en otras conferencias, siendo que el dictado de medidas debe precisar la necesidad y justificación caso por caso. Adicionalmente, se considera que las medidas cautelares no deben suponer cargas excesivas o de imposible cumplimiento, ya sea por resultar desproporcionadas o demasiado amplias.

CJEF

CONSEJERÍA JURÍDICA
DEL EJECUTIVO FEDERAL



"2021: Año de la Independencia"

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Consejería Adjunta de Control Constitucional y de
lo Contencioso

Consultoría de Defensa Legal

En ese sentido, se estima que la resolución del Consejo General del INE es contraria a derecho en tanto las medidas cautelares 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, es decir, respecto a actos contingentes o eventuales, en los que no existe seguridad alguna de que acontecerán.

Máxime 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.

Lo anterior, se corrobora con las diversas ejecutorias en las que, de manera clara, se estableció la improcedencia de medidas cautelares respecto a actos futuros de realización incierta.

1.- SUP-REP-75/2020 y acumulado. La Sala Superior confirmó la negativa de dictar medidas en tutela preventiva con motivo de la queja contra el Presidente de la República con motivo del documento "Rescatemos a México", hecho de conocimiento en una mañanera; lo anterior, toda vez que la posibilidad de que se puedan hacer alusiones similares, no era suficiente para justificar la adopción de medidas concretas.

En efecto, lo anterior se justifica si se considera que las medidas cautelares no pueden ser medidas de carácter general, en tanto resulta necesario que tengan un objeto preciso y que se justifiquen en cada caso.

De esta manera, la tutela preventiva o inhibitoria, se debe concebir como una protección específica contra el peligro de que una conducta se repita y con ello se lesione el interés original. Así, la negativa de medidas cautelares por hechos futuros de realización incierta se genera por el hecho de su improbabilidad, pero también porque, aunque fueren probables, no hay elementos que permitan suponer un riesgo real y objetivo, susceptible de una medida específica.

2.- SUP-REP-82/2020. En este asunto se indicó que carecía de justificación imponer una medida precautoria de tutela preventiva bajo la figura de "exhorto", porque se



tornaba restrictiva respecto de hechos futuros de realización incierta, sobre bases y un contexto que no se han actualizado, esto es la posible entrega por parte de servidores públicos de bienes o servicios en el contexto de la actual contingencia sanitaria.

Así, en dicha resolución se hizo énfasis en que la protección debe dirigirse contra situaciones, hechos, conductas o determinaciones que constituyan una amenaza o afectación real, de manera que sea necesaria una garantía específica, oportuna, real, adecuada, efectiva, a través de medidas que cesen las actividades que causan daño, por lo que no pueden ser desplegadas sobre actos futuros de realización incierta, máxime que la tutela es preventiva y sujeta a los hechos denunciados.

Con base en lo expuesto, se considera que la resolución recurrida adolece de la debida fundamentación y motivación, al decretarse sobre la base de actos futuros de realización incierta, con efectos amplios y genéricos, e introducir hechos que no son materia de la queja presentada.

En este sentido, se solicita a esa H. Sala Superior analizar si la conducta contumaz de los integrantes de Consejo General del INE actualiza el contenido del artículo 5º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral al desacatar los criterios contenidos en la resolución dictada en el diverso expedientes **SUP-REP-156/2020 y su acumulado SUP-REP-157/2020**, así como en el diverso **SUP-REP-3/2021**; ya que a pesar de que se determinó la incompetencia de la Comisión de Quejas y Denuncias para conocer y aplicar medidas cautelares respecto de las conferencias de prensa en las que participa el Titular del ejecutivo Federal, en pleno desacato a dicha determinación, la responsable pretende delegar indebidamente en dicha Comisión la competencia para que, en lo sucesivo, se pronuncie respecto al dictado de medidas cautelares, en cualquier modalidad, incluyendo la tutela inhibitoria, respecto de lo cual existe una ejecutoria vigente que claramente establece la incompetencia de dicho órgano del INE para conocer del dictado de medidas cautelares relacionados con el mecanismo de comunicación del Ejecutivo Federal.

Consecuentemente, deberán aplicarse las medidas de apremio conducentes y, en su caso, dar vista a la instancia de control interno competente a efecto de determinar las posibles responsabilidades por el desacato evidente a las ejecutorias de mérito.



PRUEBAS

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 14, 15 y 16 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se ofrecen las siguientes pruebas:

I.- LA DOCUMENTAL PÚBLICA. Consistente en el nombramiento expedido a mi favor de fecha primero de 20 de junio de 2019, lo cual acredita mi carácter de Consultor de Defensa Legal de la Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, el cual se adjunta al presente en copia certificada.

Esta prueba se relaciona con todos los hechos de este escrito, así como con todos y cada uno de los agravios expuestos, en todo aquello que tienda tener por demostrada la ilegalidad del acuerdo recurrido.

II. LA DOCUMENTAL PÚBLICA consistente en copia del **INE/CG26/2021**, dictado el 15 de enero de 2021, por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el diverso expediente; el cual se solicita sea remitida por la responsable al momento de rendir su respectivo informe.

Esta prueba se relaciona con todos los hechos de este escrito, así como con todos y cada uno de los agravios expuestos, en todo aquello que tienda tener por demostrada la ilegalidad del acuerdo recurrido.

III. LA INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES consistente en todo lo que beneficie a los intereses de mi representado y se desprenda del expediente conformado a partir de este medio de impugnación. Esta prueba se relaciona con todos los hechos de este escrito, así como con todos y cada uno de los agravios expuestos, en todo aquello que tienda tener por demostrada la ilegalidad del acuerdo recurrido.

IV. LA PRESUNCIONAL EN SU DOBLE ASPECTO DE LEGAL Y HUMANA consistente en todo lo que beneficie a los intereses de mi representado y se desprenda del expediente conformado a partir de este medio de impugnación. Esta prueba se relaciona con todos los hechos de este escrito, así como con todos y cada uno de los agravios expuestos, en todo aquello que tienda tener por demostrada la ilegalidad del acuerdo recurrido.

CJEF

CONSEJERÍA JURÍDICA
DEL EJECUTIVO FEDERAL



"2021: Año de la Independencia"

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso

Consultoría de Defensa Legal

Por lo anteriormente expuesto y fundado, a esa **H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, atentamente solicito se sirva:

PRIMERO. Tenerme por presentado en los términos del escrito de cuenta, interponiendo, en tiempo y forma, el recurso de revisión del Procedimiento Espacial Sancionador en contra del Acuerdo dictado por el Consejo General de Instituto Nacional Electoral de fecha 15 de enero de la presente anualidad; reconociendo la personalidad con que me ostento, así como por autorizados a los profesionistas que se indican y por señalado el domicilio para oír y recibir notificaciones.

SEGUNDO. En su oportunidad, previos los trámites de ley, dictar sentencia en la cual se declare procedente y fundado este recurso, ordenando la revocación del Acuerdo recurrido y, en su lugar, declarar improcedentes las medidas cautelares en los términos solicitadas por el partido político quejoso.

TERCERO. Declarar fundado el desacato a lo ordenado en el diverso **SUP-REP-3/2021**, dictando las medidas de apremio que en derecho corresponda y, en consecuencia, dar vista a la instancia de control interno competente.

**ATENTAMENTE
EL CONSULTOR DE DEFENSA LEGAL
DE LA CONSEJERÍA ADJUNTA DE CONTROL CONSTITUCIONAL
Y DE LO CONTENCIOSO**

LICENCIADO EDGAR ARMANDO AGUIRRE GONZÁLEZ

C.c.p. Lic. Raúl M. Segovia Barrios. Consejero Adjunto de Control Constitucional y de lo Contencioso.- Para su superior conocimiento.

NVPS/dzl-ggs