



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA

RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTE: SUP-REP-3/2021

INCIDENTISTA: CONSULTOR DE DEFENSA LEGAL ADSCRITO A LA CONSEJERÍA ADJUNTA DE CONTROL CONSTITUCIONAL Y DE LO CONTENCIOSO DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIO: FRANCISCO M. ZORRILA MATEOS Y EMMANUEL QUINTERO VALLEJO

COLABORÓ: ITZEL LEZAMA CAÑAS

Ciudad de México, diecisiete de febrero de dos mil veintiuno

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emite resolución por medio de la cual se tienen por fundados los razonamientos hechos valer en el escrito de incidente de incumplimiento de sentencia promovido el actor en el expediente citado al rubro.

ÍNDICE

GLOSARIO.....	1
A N T E C E D E N T E S	2
CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS	4
1. Competencia	4
2. Planteamiento de la cuestión incidental	4
2.1. Sentencia principal	5
2.2. Planteamientos de la incidentista	6
3. Decisión.....	7
4. Justificación.....	7
5. Efectos	13
R E S U E L V E	14

GLOSARIO

Constitución General	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Comisión de Quejas	Comisión de Quejas y Denuncia del Instituto Nacional Electoral

SUP-REP-3/2021
INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO

INE	Instituto Nacional Electoral
LEGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Orgánica	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
PES	Procedimiento Especial Sancionador
Reglamento de Quejas	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
PRD	Partido de la Revolución Democrática
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Consejo General del INE	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
UTCE	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral
Acuerdo INE/CG26/2021	<i>“ACUERDO RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA POR LA PRESUNTA VIOLACIÓN A LO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ATRIBUIBLE AL PRESIDENTE DE MÉXICO, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020, EN ACATAMIENTO A LO ESTABLECIDO POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-3/202”</i>

A N T E C E D E N T E S

1. Denuncia. El veintiocho de diciembre de dos mil veinte¹, el PRD denunció al Presidente de la República por su indebida intromisión en el proceso electoral actualmente en curso, promoción personalizada y la vulneración a los principios de equidad, imparcialidad y neutralidad, derivado de las manifestaciones realizadas en su conferencia matutina de veintitrés de diciembre. Al respecto solicitó la implementación de medidas cautelares.

2. Acuerdo de la Comisión de Quejas. El treinta de diciembre, mediante acuerdo ACQyD-INE-33/2020, la Comisión de Quejas declaró procedente el dictado de una medida cautelar de tipo inhibitoria y, ante la evidencia preliminar de una posible continuidad de actos que se vinculan con la materia electoral realizados por el Presidente de la República, se le ordenó abstenerse de continuar realizando actos que impliquen una posible trasgresión a los principios de imparcialidad y neutralidad

¹ En lo siguiente, las fechas corresponden a dos mil veinte, salvo precisión en contrario.



contenidos en el artículo 134 constitucional, con el fin de resguardar el principio de equidad en el proceso electoral en curso.

3. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. En contra de la determinación de procedencia de la medida cautelar, el dos de enero del año en curso, el recurrente interpuso el presente medio de impugnación.

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

5. Sentencia de la Sala Superior. El ocho de enero del año en curso este órgano jurisdiccional en el asunto principal de este expediente determinó revocar el acuerdo ACQyD-INE-33/2020 emitido por la Comisión de Quejas para que el Consejo General del INE se pronuncie sobre la tutela inhibitoria.

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

7. Informe sobre cumplimiento. El diecisiete de enero del año en curso se presentó ante la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el oficio INE/SCG/0212/2021 suscrito por el Secretario General del Consejo General del INE, mediante el cual informó sobre el cumplimiento a lo ordenado por este órgano jurisdiccional en la sentencia de mérito, asimismo remitió en disco compacto el Acuerdo INE/CG26/2021.

SUP-REP-3/2021
INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO

8. Escrito incidental. El diecinueve siguiente, el Consultor de Defensa Legal adscrito a la Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal presentó escrito ante del Oficialía de Partes de esta Sala Superior, en el que refirió el incumplimiento de la sentencia por parte del Consejo General del INE.

9. Radicación. En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el expediente en la ponencia a su cargo.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Competencia

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el incidente de incumplimiento de la sentencia dictada en el expediente en que se actúa, con fundamento en lo establecido por los artículos 17, 41, párrafo tercero, base VI; y 99 de la Constitución General; 184, 186, fracción III, incisos a) y g); y 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4, párrafo 1; y 109, párrafo 1, inciso b) de la Ley de Medios, en relación con el numeral 93 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De igual forma, con base en la jurisprudencia 24/2001, de rubro “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. ESTÁ FACULTADO CONSTITUCIONALMENTE PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE TODAS SUS RESOLUCIONES”.

En el entendido de que la jurisdicción que dota a un tribunal de atribuciones para decidir en cuanto al fondo una determinada controversia le otorga a su vez competencia para decidir las cuestiones incidentales relativas a la ejecución del fallo.

2. Planteamiento de la cuestión incidental

Una de las finalidades de la función jurisdiccional del Estado consiste en hacer efectivo el acatamiento de las determinaciones para lograr la aplicación del Derecho y hacer cumplir aquello que se dispuso dar, hacer o no hacer expresamente en la ejecutoria y, además, porque la naturaleza



de la ejecución consiste en materializar lo ordenado por el órgano jurisdiccional, de tal manera que se alcance un cumplimiento eficaz y congruente con lo resuelto.

Por ello, es indispensable tener presente los efectos que se ordenaron en la sentencia dictada por esta Sala Superior al resolver el recurso de revisión citado al rubro, así como los planteamientos formulados por el incidentista y las actuaciones que llevó a cabo u omitió la autoridad responsable.

2.1. Sentencia principal

En el apartado de “Conclusión” de la referida sentencia, se establece que, respecto del acuerdo ACQyD-INE-33/2020, dado su contenido, alcance, importancia y con la finalidad de generar un criterio general, así como por las particularidades del caso específico, quien tenía competencia original y residual para dictar una tutela inhibitoria era el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, máximo órgano de dirección de ese instituto.

Las particularidades que tomó en cuenta la Sala Superior son, en resumidas cuentas, las siguientes:

- **Medios comisivos materia de la denuncia.** En el caso, se estaba ante un acto que fue denunciado por su difusión en redes sociales, lo que se sumaba a la investidura del sujeto denunciado, es decir, al titular del poder ejecutivo y al alcance general del acto que trascendía a nivel nacional.
- **Formato de la Conferencia Matutina:** Realizado por el Presidente de la República, acompañado de algunos servidores públicos para informar diversos temas relevantes y hablar de múltiples tópicos vinculados a las actividades del gobierno federal, y
- **La naturaleza de la medida:** Al tratarse de una medida inhibitoria.

En ese contexto, la Sala Superior determinó revocar el acto impugnado con objeto de que fuera el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el que se pronunciara sobre la procedencia o no del dictado de medidas de carácter inhibitorio en relación con los actos denunciados en el

SUP-REP-3/2021
INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO

procedimiento especial sancionador identificado con la clave UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020.

2.2. Planteamientos de la incidentista

El actor incidentista considera, esencialmente, que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral llevó a cabo un cumplimiento defectuoso a la sentencia recaída al expediente SUP-REP-3/2021, puesto que, en su opinión, el punto de acuerdo QUINTO del Acuerdo INE/CG26/2021 contraviene los parámetros mandatados por esta Sala Superior.

Ello, ya que el punto de acuerdo referido dispuso que la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, en lo sucesivo, se pronunciara sobre el dictado de medidas cautelares en cualquier modalidad, incluyendo la tutela inhibitoria, y respecto de todos los asuntos que sean sometidos a su consideración por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de ese instituto.

Al parecer del incidentista, el punto de acuerdo QUINTO pasa por alto que la Sala Superior ordenó que, derivado de su competencia originaria y residual, y en virtud de la trascendencia, importancia y particularidades del mecanismo de comunicación emprendido por el Gobierno Federal, aunado a que la medida inhibitoria no está expresamente prevista como competencia de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, el competente para conocer de dichas particularidades es el Consejo General.

Considera entonces que el el Consejo General del INE llevó a cabo un cumplimiento defectuoso de la sentencia recaída al expediente SUP-REP-3/2021, pues en contravención del criterio sostenido en esta, indebidamente delega en la Comisión de Quejas y Denuncias la facultad para, en lo sucesivo, pronunciarse sobre el dictado de medidas cautelares, incluyendo la tutela inhibitoria, siendo que existe una ejecutoria vigente que claramente establece incompetencia de dicho órgano para conocer de medidas cautelares relacionadas con el mecanismo de comunicación del Ejecutivo Federal.



Aunado a lo anterior, en el incidente se razona que el Acuerdo INE/CG26/2021 contraviene los criterios sostenidos en las resoluciones de esta Sala Superior recaídas a los expedientes SUP-REP-75/2020 y su acumulado, así como SUP-REP-82/2020. Se argumenta que en ambos casos se establecieron criterios que impiden la determinación de medidas sobre la base de actos futuros de realización incierta, con efectos amplios y genéricos, e introducir hechos que no son materia de la queja respectiva.

Por ello, el actor incidentista considera que la resolución del Consejo General del INE desacata no solo lo mandado en la sentencia de mérito, sino los criterios referidos en los precedentes incluyendo lo resuelto en el expediente SUP-REP-156/2020 y su acumulado, por lo que solicita que se apliquen las medidas de apremio y, en su caso, se dé vista a la instancia de control interno competente, para efecto de determinar lo conducente de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. Decisión

Esta Sala Superior determina que es **fundado** el incidente de cumplimiento defectuoso de la sentencia, porque el Consejo General modificó los parámetros que fueron ordenados por esta autoridad jurisdiccional y con ello desnaturalizó los alcances de la sentencia correspondiente.

En concreto, los relativos a tener presentes los criterios y supuestos en que, como máximo órgano de dirección, le corresponde dictar las medidas cautelares, atendiendo a que la competencia de la Comisión de Quejas está acotada a los supuestos expresos que la ley electoral le establece, es decir, haberle delegado a esa Comisión la competencia para dictar en todos los casos medidas cautelares.

Por otra parte, no acotarse a estudiarlas respecto a la actividad del Presidente en sus conferencias matutinas y, en vez de eso, emitir lineamientos generales.

4. Justificación

SUP-REP-3/2021
INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO

En principio, es preciso señalar que el Acuerdo INE/CG26/2021 que nos ocupa constituye un acto de carácter complejo, toda vez que se configura de varias partes que, por sí mismas tienen un sentido independiente y generan efectos distintos, no obstante la interdependencia de la causa.

En lo conducente, se destacan tres partes:

- a) La determinación del Consejo General en cuanto a la procedencia de las medidas inhibitorias en el caso concreto.
- b) La emisión de lineamientos cuya aplicación a diversos sujetos; y
- c) La delegación de facultades a la Comisión de Quejas para resolver, en lo sucesivo, todo tipo de medidas cautelares.

En este contexto, esta Sala Superior estima que se incumple lo ordenado en la sentencia del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, básicamente por dos aspectos:

1º. El Consejo General se excede en lo ordenado al dictar las medidas cautelares de tipo inhibitorio emitiendo lineamientos generales con alcances para todos los servidores públicos.

2º. El Consejo General no atiende, en sus términos, los parámetros de su competencia para dictar medidas cautelares.

1º. Medidas cautelares de tipo inhibitorio respecto de otros servidores públicos

En el apartado respectivo de la sentencia en cumplimiento, en cuanto a las medidas de tipo inhibitorio se indicó que le competía conocer al Consejo General del INE, y debía estudiarlas respecto a la actividad del presidente en sus conferencias matutinas.

Asimismo, se precisó que el novedoso modelo de comunicación gubernamental de las conferencias matutinas imponía el análisis de los parámetros también novedosos al dictar las cautelares de tipo inhibitorio.



Se señaló que ello implicaba tener claridad de las medidas de aplicación de las disposiciones prohibitivas que podían ser vulneradas y, por consecuencia, desbordaban la competencia de la Comisión de Quejas.

Se indicó que, por ello, correspondía al Consejo General su estudio y que debía esclarecer los parámetros normativos y de tipicidad derivados de las prohibiciones reguladas para definir las medidas de aplicación legal mediante el ejercicio interpretativo necesario.

Así, se hizo ver que por la naturaleza de las “Mañaneras” resultaba insuficiente el análisis aislado de las manifestaciones que se controvertían en dicho procedimiento especial sancionador, para justificar la medida inhibitoria.

Ello, teniendo presente que las particularidades del nuevo mecanismo de comunicación se insertaban en el de un ejercicio de información diario, personal y de interlocución, respecto del rumbo del ejercicio gubernamental y de la vida pública del país, donde había interlocución con el presidente.

Esto, sobre todo, porque en ese mecanismo confluían un ejercicio comunicativo al más alto nivel, con el administrativo y gubernamental y, por tanto, correspondía al máximo órgano de dirección del INE, con parámetros objetivos, dar claridad para que, en el futuro, el presidente pudiera ejercitar el mecanismo de comunicación analizado sin caer en posibles violaciones al sistema normativo constitucional y electoral.

Entonces, como se advierte, la determinación de esta Sala Superior en relación con la posibilidad de dictar las medidas de tipo inhibitorio en el presente asunto quedó acotada respecto del presidente de la República y en cuanto a las conferencias matutinas, sin posibilidad de extender sus efectos a otros ámbitos o servidores públicos.

SUP-REP-3/2021
INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO

A pesar de lo precisado, en el acuerdo en análisis, el Consejo General determinó que, además de emitir medidas para el presidente de la República, era necesario determinar que **todas las personas servidoras públicas** del ámbito federal, estatal y municipal **prescindieran** de referencias electorales que pudieran afectar la equidad entre los partidos o influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.

Con esa base, el Consejo General destacó que bajo esa directriz y perspectiva, de manera enunciativa, debían abstenerse de abordar temas relacionados con el ejercicio de las prerrogativas de los partidos; de la vida interna de los mismos y de las candidaturas que estos postularan o las independientes; los cargos de elección federal o local; las fases del proceso electoral federal o locales; plataformas, campañas, estrategias o encuestas y preferencias electorales.

Es decir, **no solo dictó cautelares respecto del presidente de la República y sus conferencias** matutinas, **sino también para los servidores públicos de cualquier nivel estableciendo lineamientos generales cuya justificación** atendía a la necesidad general de evitar que esas conductas se replicaran o retomaran **por otros servidores** para aprovechar espacios públicos y realizar posicionamientos electorales.

Lo que también justificó en que era imperativo que el Consejo General reiterara, enfáticamente, que tanto el Presidente como **los demás servidores de todos los niveles** tenían el deber estricto de observar la imparcialidad y neutralidad.

Por tanto, como se precisó, la determinación de emitir medidas para todos los demás servidores públicos de cualquier ámbito y lineamientos generales, excede el cumplimiento de esta sentencia, al ir más allá de la materia de la litis, pues se reitera que solo se le mandató a que se pronunciara sobre si eran procedentes o no medidas cautelares en cuanto al presidente de la República.



No es obstáculo para determinar que hubo un exceso de cumplimiento, el hecho de que se fundamentara en la sentencia del SUP-REP-156/2020 y acumulado, donde se vinculó a las personas titulares de los ejecutivos de los tres niveles de gobierno a cumplir la normativa en materia de imparcialidad y neutralidad.

Lo anterior, porque tal determinación no le daba facultad para darle alcances generales a una determinación sobre medidas cautelares respecto de un sujeto denunciado en un determinado procedimiento especial sancionador.

En todo caso, para poder establecer medidas de carácter general, debió ejercer su facultad de atracción en los términos y acorde a las características que en la propia normativa electoral atinente se indican.

De ahí el exceso en el cumplimiento de la sentencia.

2. El Consejo General no atiende, en sus términos, los parámetros de su competencia.

En la sentencia en cumplimiento se indicó que el Consejo General tiene competencia para conocer de las medidas cautelares en los supuestos que por ley, no estén expresamente previstos para la Comisión de Quejas,² teniendo presente su competencia originaria y residual, pero también que por su calidad de máximo órgano de dirección podía conocer, directamente, temas de alcance general que pudieran generar criterios trascendentes.

Incluso esta Sala Superior, de manera ejemplificativa, precisó supuestos concretos de competencia del Consejo General en medidas cautelares.³

² Los supuestos expresos son infracciones por: *i*) vulneración al artículo 41.III (materia de radio y televisión) o al 134 párrafos séptimo y octavo, (recursos públicos y promoción personalizada en propaganda gubernamental), ambos de la Constitución; *ii*) vulneración a la Ley Electoral por propaganda política o electoral que incluye, entre otras, la calumnia y la vulneración a derechos de terceros, o *iii*) actos anticipados de precampaña o campaña (artículos 470 y 472 de la Ley Electoral).

³ Así mencionó casos como:

SUP-REP-3/2021
INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO

Como se advierte, en la sentencia SUP-REP-3/2021, esta Sala Superior indicó los supuestos de competencia del Consejo General para conocer de medidas cautelares, que incluyen casos particulares, como el presente, donde la conjunción de elementos lo hacen un supuesto no previsto en la norma, pero además, con alcances trascendentes en el ámbito nacional.

No obstante, el Consejo General dio atribución a la Comisión de Quejas, para que, en lo sucesivo, sea quien conozca de medidas cautelares de todos los supuestos que le correspondan a la UTCE, aun para los no expresos, a pesar de que esta Sala Superior indicó que hay casos que por sus particularidades, alcances, trascendencia o impacto deben ser conocidos por tal Consejo General.

Además, en el acuerdo impugnado, el Consejo General indicó que esos supuestos de competencia de la UTCE incluyen a todos los servidores públicos de todos los niveles, bajo todas las modalidades.

Es decir, el Consejo General estableció un lineamiento general sobre la competencia de la Comisión de Quejas, diverso de los parámetros indicados en la sentencia que cumplía, sobre todo, cuando en la resolución de esta Sala Superior se hicieron ver, de manera ejemplificativa, supuestos que deben ser de la competencia del máximo órgano de dirección.

Sumado a lo anterior, refiere que tanto el Consejo General como la Comisión de Quejas tienen competencia para dictar medidas cautelares y que del Reglamento de Quejas no se advierte que se distinga algún supuesto concreto para cada uno.

-
- Infracciones a la normativa electoral vía plataformas de internet y redes sociales, siempre y cuando, no pueda dilucidarse el ámbito de aplicación, sino que su impacto se propaga en todo el país o a dos o más entidades, y estén vinculadas a tópicos que pueden tener trascendencia relevante en los comicios o en los principios rectores de la función electoral, por la materia de denuncia y los sujetos denunciados, entre otros.
 - Tratándose de programas sociales gubernamentales con alcances generales, usados para fines electorales.
 - Otro tipo de vulneración a disposiciones de impacto electoral que pueda llegar a trascender a los procesos electorales federal, o federal y local(es) concurrentes, o dos o más locales concurrentes, pero que sea distinta a la generada por las causas del 470 de la Ley Electoral.



Sin embargo, esta Sala Superior estableció criterios puntuales de competencia de los órganos del INE que dictan medidas cautelares y lo hizo con base en la propia normativa, a la que le dio racionalidad.

Lo anterior, porque precisó los alcances de la competencia del Consejo General sustentando las razones de su facultad de conocer todos aquellos casos que no fueran expresos para la Comisión de Quejas o, en su caso, para los órganos desconcentrados.

Entonces, es claro que el Consejo General del INE incumple los parámetros de la sentencia en este aspecto.

Sin que sea obstáculo a lo dicho, que en la propia sentencia a la que se daba cumplimiento, se haya aludido a la facultad de delegación que tiene el Consejo General dadas sus atribuciones; porque, en todo caso, no siguió el procedimiento acorde a los parámetros constitucionales y legales para ejercer tal facultad.

De ahí que el Consejo General respecto a la competencia de la Comisión de Quejas y Denuncias que determinó, no haya seguido en sus términos los parámetros de la sentencia cuyo incumplimiento se analiza.

Por último, se destiman las consideraciones del incidentista en cuanto a que el Acuerdo INE/CG26/2021 contraviene los criterios sostenidos en las resoluciones de esta Sala Superior recaídas a los expedientes SUP-REP-75/2020 y su acumulado, así como SUP-REP-82/2020. Lo anterior porque no están relacionados con el cumplimiento de la sentencia SUP-REP-3/2021, así que no pueden ser materia de análisis en este incidente.

5. Efectos

En virtud de que es fundado el razonamiento relacionado con el incumplimiento de la sentencia, pues no se atendieron los parámetros

SUP-REP-3/2021
INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO

precisados sobre la competencia del Consejo General para emitir medidas cautelares, lo procedente es:

- Dejar sin efectos el punto de acuerdo QUINTO de la resolución impugnada y las consideraciones que lo sustentan.

-Dejar sin efectos el párrafo segundo del punto de acuerdo SEGUNDO de la resolución impugnada y las consideraciones que lo sustentan.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se declara **fundado** el incidente de incumplimiento de sentencia acorde a lo razonado en la presente resolución.

SEGUNDO. Se **revocan** el párrafo segundo del punto de acuerdo SEGUNDO, así como el punto de acuerdo QUINTO, así como las consideraciones que los sustentan del acuerdo INE/CG26/2021.

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

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con voto en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragon, quienes formulan voto particular, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REP-3/2021 **INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO**

los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

**SUP-REP-3/2021
INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO**

VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE EMITEN EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN Y LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-REP-03/2021⁴

Introducción

No compartimos el sentido ni las razones por las cuales se declara fundado el incidente de incumplimiento de sentencia del expediente al rubro citado, con base en el argumento relativo a que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral⁵ no atendió los parámetros que se le otorgaron en su oportunidad⁶, pues, en nuestra opinión, escapan de los alcances de la materia de este incidente.

A nuestro juicio, el pronunciamiento realizado por la mayoría implica un estudio de fondo sobre las razones expresadas por la responsable al emitir el Acuerdo INE/CG26/2021, que, en todo caso, deberían analizarse a través en un nuevo recurso de revisión del procedimiento especial sancionador que analice los vicios propios de dicho acuerdo.

Además, consideramos que los motivos de queja en los cuales el consultor de defensa legal adscrito a la Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal⁷ alega que la resolución de fondo emitida en el Recurso SUP-REP-03/2021 no fue debidamente cumplida, en todo caso debían desestimarse, ya que el CGINE, sí cumplió con lo ordenado por esta Sala Superior.

Por estas razones no compartimos lo resuelto por la mayoría y por ello emitimos el presente voto particular, a partir de las consideraciones que desarrollamos en los siguientes apartados.

⁴ Participaron en la elaboración de este voto particular: Alfonso Dionisio Velázquez Silva, Juan Guillermo Casillas Guevara y Alan Daniel López Vargas.

⁵ En lo sucesivo denominado CGINE.

⁶ A través de la resolución emitida por la mayoría de los integrantes del pleno, el pasado ocho de enero del año en curso al resolver el SUP-REP-03/2021.

⁷ En lo sucesivo denominado el actor.



1. Consideraciones que sustentan la resolución aprobada por la mayoría

La mayoría de los integrantes del pleno señalan que el CGINE modificó los parámetros ordenados por esta Sala Superior y con ello desnaturalizó los alcances de la sentencia atinente.

Lo anterior, porque según el criterio mayoritario:

- a) El CGINE se excedió en lo ordenado al dictar las medidas cautelares de tipo inhibitorio al emitir lineamientos generales con alcances para todos los servidores públicos; y,
- b) No atendió, en sus términos, los parámetros de su competencia para dictar las medidas cautelares que le fueron ordenadas.

Respecto a que el CGINE se excedió en lo ordenado por esta Sala Superior, la mayoría lo sustenta en que este órgano jurisdiccional, al pronunciarse sobre la posibilidad de la responsable para dictar las medidas cautelares solicitadas, solo acotó dicho pronunciamiento respecto al presidente de la República en el contexto de sus conferencias matutinas, sin la posibilidad de extender sus efectos a otros ámbitos o a servidores públicos de otros órdenes de Gobierno.

Ahora bien, con respecto a que el CGINE no atendió en sus términos los parámetros de su competencia para la emisión de la medida cautelar solicitada, el criterio mayoritario sostiene que esta Sala Superior indicó los supuestos de competencia de dicho órgano para conocer de medidas cautelares como el de las referidas conferencias matutinas con alcances trascendentes en el ámbito nacional.

Sin embargo, en la resolución aprobada se afirma que el CGINE le otorgó atribuciones a la Comisión de Quejas y Denuncias del INE⁸, para que, en lo sucesivo, sea dicho órgano quien conozca de medidas cautelares en todos los supuestos jurídicos sobre los cuales tenga competencia la

⁸ En lo sucesivo denominada CQyD.

SUP-REP-3/2021
INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO

Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral⁹.

Sin embargo, en esa resolución se hizo alusión que esos supuestos incluyen a todos los servidores públicos de los tres órdenes de Gobierno, en todas sus modalidades.

Con base en lo anterior, la determinación aprobada señala que el CGINE no siguió en sus términos los parámetros de la sentencia emitida por esta Sala Superior.

2. Motivos del disenso

2.1. La resolución emitida por el pleno en el SUP-REP-03/2021 no le dio lineamientos en sentido alguno al CGINE para que emitiera el pronunciamiento relativo a la medida cautelar inhibitoria

La sentencia aprobada por la mayoría el pasado ocho de enero del año en curso¹⁰ concluyó que debía ser el CGINE, como órgano máximo de dirección, al que le correspondía dictar la medida cautelar sobre la materia de la denuncia en el procedimiento sancionador de origen y no a la Comisión de Quejas, porque el hecho denunciado de forma específica estaba relacionado con:

a) Un acto que fue denunciado por su difusión en diversas redes sociales (en específico Facebook y Twitter);

b) La investidura del sujeto denunciado, puesto que se trataba de un servidor público del más alto nivel, al ser el titular del Poder Ejecutivo, además de que la naturaleza del acto denunciado implicó que tuviera alcances generales en todo el ámbito nacional, dado que los hechos se realizaron en la conferencia matutina que realiza el presidente, solo o acompañado de otros servidores públicos, para informar de diversos temas relevantes y hablar de múltiples tópicos vinculados a las actividades del Gobierno Federal; y,

⁹ En lo sucesivo denominada UTCE.

¹⁰ Dicha resolución no fue compartida ni por la magistrada Janine Madeline Otálora Malassis ni por el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.



c) La naturaleza del dictado de una medida tutelar inhibitoria sobre dicho funcionario.

Para la mayoría, la vinculación de los elementos antes mencionados implicaba que fuera el CGINE quien hiciera el pronunciamiento de una medida cautelar inhibitoria no sustentada de forma expresa en la ley con alcances generales, trascendentes y novedosos.

De forma específica, en el apartado de efectos de dicha determinación, se expresó textualmente lo siguiente:

...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. Tales particularidades pueden sintetizarse en lo siguiente: Los medios comisivos materia de la denuncia. En concreto un acto que fue denunciado por su difusión en redes sociales (en específico *Facebook* y *Twitter*); sumado a la investidura del sujeto denunciado, es decir, un servidor público del más alto nivel, al ser el titular del poder ejecutivo. Adicional a ello, la naturaleza del acto denunciado por sus alcances generales, ya que el acto trasciende en el ámbito nacional.- El formato de la conferencia matutina que el Presidente realiza, solo o acompañado de algunos servidores públicos, para informar de diversos temas relevantes y hablar de múltiples tópicos vinculados a las actividades del gobierno federal y, finalmente, el cuestionamiento sobre la naturaleza del dictado de una medida tutelar inhibitoria.- Estos elementos, en su conjunto, hacen del tema un supuesto no expreso en ley, de alcances generales, trascendente y novedoso.- En consecuencia, se concluye que respecto del acuerdo impugnado, en atención a su contenido, alcance, importancia y a efecto de generar un criterio general, así como por las particularidades del caso específico, quien tiene competencia original y residual para dictar una tutela inhibitoria es el Consejo General del INE, como máximo órgano de dirección....

Con base en lo expuesto, consideramos que la sentencia aprobada por la mayoría, en ese momento, no le otorgó al CGINE lineamientos específicos para que se pronunciara en determinado sentido sobre la medida cautelar de referencia, sino que solo se expusieron las razones por las cuales, en opinión de la mayoría de los integrantes de la Sala Superior, el órgano competente para hacer el pronunciamiento respectivo era el CGINE.

Por estas razones, estimamos que el CGINE, al emitir el Acuerdo INE/CG26/2021, sí atendió a lo ordenado por esta Sala Superior en la sentencia recaída al expediente SUP-REP-3/2021, puesto que, en

SUP-REP-3/2021
INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO

ejercicio de su competencia original y residual, conoció de los hechos relacionados con la denuncia del Partido de la Revolución Democrática que dio origen al procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020.

Asimismo, el CGINE determinó que resultaba procedente el dictado de medidas cautelares para inhibir la comisión de conductas como la denunciada, así como el establecimiento de parámetros de aplicación normativa que permitieran identificar conductas que pudieran constituir violaciones al párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución general.

Es cierto que el CGINE, en el resolutivo segundo, párrafo dos, del Acuerdo INE/CG26/2021, ordenó 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, que se abstuvieran de realizar conductas que involucraran manifestaciones cuyo contenido pudiera ser de naturaleza electoral, de acuerdo con lo señalado en las consideraciones de dicho acuerdo.

También es cierto que, en el resolutivo quinto del citado acuerdo, el CGINE expresó que la CQyD tiene la competencia para que, en lo sucesivo, se pronuncie sobre las medidas cautelares en cualquier modalidad, incluida la tutela inhibitoria, respecto de todos los asuntos que sean sometidos a su consideración por la UTCE, de acuerdo con lo sustentado en dicho acuerdo.

Sin embargo, en nuestra opinión, tales pronunciamientos fueron emitidos por el CGINE en el ejercicio de su plenitud de atribuciones y, desde luego, tomando en cuenta la competencia y obligación que la mayoría de los integrantes de esta Sala Superior le impusieron, a través de la ejecutoria del SUP-REP-03/2021.

Por estas razones, desde nuestra perspectiva, el CGINE sí atendió los extremos de la sentencia, sin que esta vía incidental sea la idónea para calificar si las conclusiones o determinaciones de dicha autoridad **resultan o no conforme a Derecho**, puesto que al tratarse exclusivamente de la materia de este incidente, lo relativo a si el CGINE cumplió o no con lo que



se le ordenó, se patentiza que no puede a la misma vez analizarse y pronunciarse sobre las consideraciones que sustentan el sentido del Acuerdo INE/CG26/2021, a menos que se le hubieran dado lineamientos específicos en los cuales tuviera el CGINE que sustentar su decisión, lo cual, como ya se evidenció, no sucedió.

Por ello, consideramos que el CGINE cumplió en su totalidad lo ordenado en la sentencia que ahora se cuestiona en la vía incidental, puesto que conoció sobre los hechos materia de la denuncia de origen **y se manifestó respecto de la procedencia de las medidas inhibitorias**, así como con la emisión de parámetros de aplicación normativa que permitieran identificar los casos en los que, dada la novedad de los hechos, se pudiera estar frente a posibles incumplimientos al artículo 134 constitucional.

Si bien es cierto que, de la lectura de los motivos de queja que el actor plantea en este incidente, se advierte que reclama de manera directa que se cumplió con exceso y defecto, según el caso, la ejecutoria de referencia, lo cierto es que deben desestimarse tales inconformidades porque las razones jurídicas en las que sustenta su causa de pedir están dirigidas directamente a combatir vicios propios que, en su opinión, contiene el Acuerdo INE/CG26/2021.

En todo caso, desde el punto de vista de la técnica judicial, el estudio de esos vicios **debe ser materia de pronunciamiento por parte de este tribunal, a través de un nuevo recurso** de revisión del procedimiento especial sancionador, **en el cual se analice si efectivamente tales inconsistencias le generan un perjuicio al actor**; tal y como en el caso aconteció, dado que es un hecho notorio el relativo a que el propio actor de este incidente cuestionó el Acuerdo INE/CG26/2021 a través de un Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador, el cual fue identificado con la clave SUP-REP-20/2021, resuelto en esta misma fecha por mayoría de votos.

De igual forma, consideramos que, si bien es cierto que, al emitir la sentencia del SUP-REP-3/2021, la mayoría indicó los supuestos de

SUP-REP-3/2021
INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO

competencia del CGINE para conocer de medidas cautelares en las que se incluyeron casos particulares como el acontecido en el presente asunto –conferencias matutinas del presidente de la República– bajo el argumento de que al ser un supuesto no previsto en la norma con alcances trascendentes en el ámbito nacional, ello no implica que el CGINE no pueda pronunciarse en los términos en los que lo hizo; es decir, emitir una medida cautelar inhibitoria dirigida a todos los servidores públicos del país en los tres ámbitos de Gobierno y además, que sostuviera que, para efectos de casos futuros, fuera la propia CQyD la competente para hacer el pronunciamiento respectivo.

En principio, dicha afirmación realizada por la sentencia aprobada en aquel momento por la mayoría, se emitió, en nuestra opinión, solo para justificar las razones por las cuales **en este caso en particular, debía ser el propio CGINE el órgano competente para hacer el pronunciamiento respectivo, pero no como una directriz para casos futuros**; máxime que también en la sentencia aprobada por la mayoría en aquél momento se reconoció que existen asuntos como el presente, *“...que ameritan que el Consejo General de INE conozca y resuelva como única autoridad electoral nacional, aun en supuestos en que se actualiza la competencia concurrente de otra autoridad electoral. Ello porque se considera que esos asuntos se refieren a criterios o directrices en materia administrativa electoral del impacto, trascendencia o probable afectación a los principios que rigen la función electoral...”*.

Derivado de la competencia concurrente con que cuentan el CGINE y la CQyD para conocer y pronunciarse sobre las solicitudes de las medidas cautelares que se susciten con motivo de los procedimientos especiales sancionadores competencia de la UTCE, también expresamos en aquel momento, en nuestro voto particular conjunto, que no compartíamos que la mayoría de nuestros pares revocaran las medidas cautelares decretadas en su momento por la CQyD, a fin de que fueran emitidas por el CGINE. En nuestra opinión, no resulta válido distinguir la importancia, relevancia, impacto nacional o cargo del servidor público para intentar justificar que sea el CGINE el que deba ejercer una supuesta competencia expresa respecto a medidas cautelares de tutela inhibitoria.



Sin embargo, la referida argumentación de la competencia concurrente entre ambas autoridades, no implicó –en nuestro concepto– que se tuviera que considerar tal pronunciamiento como una directriz inapelable para el CGINE; tan es así que el CGINE justificó adecuadamente la determinación de que para el caso de futuras controversias fuera la propia CQyD la que conociera y resolviera lo conducente, ante la urgencia de atención que requieren este tipo de pronunciamientos, con fundamento en el artículo 38, numeral 1, fracción I, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE¹¹; y solo para este caso en concreto se realizó el pronunciamiento respectivo a fin de cumplir con lo ordenado por el criterio mayoritario de esta Sala Superior en aquel momento.

En consecuencia, si el CGINE resolvió lo conducente sobre este caso en particular, con ello se cumplió a cabalidad con lo ordenado por la mayoría del pleno de esta Sala Superior, y si el inconforme o cualquier interesado que pudiera verse afectado con tal pronunciamiento considera que la medida cautelar y demás resolutivos emitidos por el CGINE les provoca una afectación en su esfera de derechos, entonces podrán acudir a deducir sus derechos a través de la vía conducente de acuerdo a lo antes expuesto.

3. Conclusión

Por las razones anteriores nos apartamos de la resolución incidental aprobada, pues la resolución emitida el pasado ocho de enero del año en curso en el Recurso de Revisión identificado con la clave SUP-REP-03/2021 fue cumplida, en sus términos, por el CGINE, con la emisión del Acuerdo INE/CG26/2021, lo cual imposibilita que esta Sala Superior, a través de la vía incidental, conozca y se pronuncie de fondo sobre los argumentos del inconforme, los cuales están encaminados a reclamar vicios propios del acuerdo de cuenta.

¹¹ El artículo de referencia establece, de entre otras cosas, que las medidas cautelares pueden ser dictadas por el CGINE y por la CQyD, sin que exista alguna clasificación o tipo de medidas cautelares que impliquen hablar de una competencia exclusiva para cada uno de esos órganos.

SUP-REP-3/2021
INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO

Por ello nos permitimos formular el presente **voto particular conjunto**.

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