



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-62/2021

RECURRENTE: MORENA

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

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: ANA JACQUELINE
LÓPEZ BROCKMANN, GERMÁN RIVAS
CÁNDANO, PRISCILA CRUCES AGUILAR,
ISAÍAS MARTÍNES FLORES Y ALEJANDRO
MARTÍNEZ FLORES

Ciudad de México, a diez de marzo de dos mil veintiuno

Resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **confirma** el ACQyD-INE-39/2021 de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
I. ANTECEDENTES	2
II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS	4
1. Competencia	4
2. Requisitos de procedencia	4
3. Síntesis de la resolución impugnada	5
4. Síntesis de los agravios	10
5. Naturaleza de las medidas cautelares y tutela preventiva	15
6. Estudio de fondo	18
7. Decisión	19
8. Conclusión	40
RESUELVE	40

SUP-REP-62/2021

GLOSARIO

Comisión de Quejas:	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE:	Instituto Nacional Electoral
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

I. ANTECEDENTES

Del recurso de revisión, así como de las constancias relacionadas con la sustanciación del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PAN/CG/47/PEF/63/2021 y su acumulado, se advierte lo siguiente:

1. Primera denuncia. El doce de febrero de dos mil veintiuno,¹ el PAN denunció a MORENA y a quien resultara responsable, por la supuesta realización de padrones o registros de beneficiarios para acceder a programas de gobierno, así como por el presunto uso y aprovechamiento de ese tipo de programas durante el actual proceso electoral, particularmente por cuanto hace al programa de vacunación contra el COVID-19.

En consecuencia, solicitó el dictado de medidas cautelares a fin de que se ordenara la inmediata suspensión de la elaboración o actualización de los padrones de beneficiarios para el acceso a los programas sociales. De igual manera, solicitó, en vía de tutela preventiva, se exhortara al partido

¹ Salvo mención expresa, todas las fechas corresponden al presente año.



MORENA, abstenerse de seguir realizando actos político-electorales a partir del uso de programas sociales.

2. Registro del PES. En la misma fecha, se tuvo por recibida la denuncia, se ordenó el registro del procedimiento especial sancionador bajo el número de expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/47/PEF/63/2021, y se reservó la admisión, la propuesta sobre las medidas cautelares y el emplazamiento a las partes.

Mediante acuerdos de doce, dieciséis, diecinueve, veintidós, veintitrés, veinticinco y veintiocho de febrero, se realizaron diversas diligencias de investigación.

3. Segunda denuncia. El dieciocho de febrero, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral el oficio mediante el cual el Vocal Secretario de la Junta Local Ejecutiva del INE en Tamaulipas remitió la queja presentada por el representante del PAN ante el Consejo General del Instituto Electoral del referido Estado, contra la supuesta realización de los mismos hechos que dieron origen a la primera denuncia.

4. Propuesta de medida cautelar y acuerdo impugnado. El dos de marzo, se admitieron las denuncias y acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas. Asimismo, dicha Comisión emitió el acuerdo impugnado, por el que consideró procedente la medida solicitada por el PAN, bajo la figura de tutela preventiva.

5. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. Inconforme con lo anterior, el cuatro de marzo, MORENA interpuso el recurso de revisión que se resuelve.

6. Turno. Mediante proveído de cinco de marzo, el magistrado presidente acordó turnar el expediente a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo

SUP-REP-62/2021

Fuentes Barrera, para los efectos previstos en los artículos 19 y 68 de la Ley de Medios.

7. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera acordó radicar los expedientes, así como admitir el recurso y cerrar la instrucción.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Competencia

La Sala Superior es competente para conocer y resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador porque se trata de un de un medio de impugnación interpuesto para controvertir un acuerdo emitido por la Comisión de Quejas, medio de impugnación de competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional.²

2. Requisitos de procedencia

El recurso de revisión cumple con los requisitos de procedencia establecidos en los artículos 7°, párrafo 1; 9°, párrafo 1; 13; 45; 109 y 110 de la Ley de Medios, tal y como se evidencia a continuación:

2.1. Forma. El recurso se interpuso por escrito, en él se hace constar el nombre del recurrente y la firma autógrafa de quien lo representa, el domicilio para oír y recibir notificaciones, se identifican el acto impugnado y la autoridad responsable del mismo, se enuncian los hechos que sustentan la impugnación, se expresan los agravios y se señalan los preceptos presuntamente violados.

² Ello con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y X, de la Constitución; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica, así como 3°, párrafo 2, inciso f); 4°, párrafo 1, y 109 de la Ley de Medios.



2.2. Oportunidad. El recurso de revisión se interpuso en el plazo de cuarenta y ocho horas establecido en la Jurisprudencia 5/2015 de rubro MEDIDAS CAUTELARES. LOS ACTOS RELATIVOS A SU NEGATIVA O RESERVA SON IMPUGNABLES MEDIANTE RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, DENTRO DEL PLAZO DE CUARENTA Y OCHO HORAS, toda vez que el acuerdo impugnado fue notificado el dos de marzo de dos mil veintiuno a las catorce horas con veinticuatro minutos y el recurso se interpuso el cuatro de marzo siguiente a las trece horas con diecinueve minutos.

2.3. Legitimación y personería. Estos requisitos se encuentran cumplidos porque quien interpone el recurso es un partido político a través de su representante ante el Consejo General, quien tiene por acreditada su personalidad ante la autoridad responsable.

2.4. Interés jurídico. El recurrente cuenta con interés jurídico para impugnar el acuerdo de la Comisión de Quejas, toda vez que fue sujeto denunciado en el PES, procedimiento en el que, además, le fueron impuestas diversas obligaciones a manera de tutela preventiva.

2.5. Definitividad. Se satisface este requisito toda vez que no existe otro medio de impugnación que deba ser agotado previamente.

3. Síntesis de la resolución impugnada

En el acuerdo impugnado, la autoridad responsable determinó que era improcedente el dictado de medidas cautelares respecto de los hechos denunciados por ser actos consumados. No obstante, consideró procedente el dictado de medidas cautelares bajo la figura de tutela preventiva de acuerdo con lo sostenido en la jurisprudencia 14/2015 de rubro MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.

En el caso, el PAN denunció que durante el proceso electoral en curso personas afines o vinculadas con MORENA visitan domicilios y hacen

SUP-REP-62/2021

recorridos para solicitar a la ciudadanía datos personales con la finalidad de realizar padrones y ofrecer el acceso a programas sociales, lo cual, estima como un actuar ilegal. Asimismo, el PAN solicitó que la autoridad administrativa suspendiera inmediatamente los padrones de beneficiarios a programas sociales realizados por MORENA para influir en la competencia electoral y exhortar al partido para que se abstuviera de realizar actos tendentes a beneficiarse de los programas sociales.

La Comisión de Quejas consideró relevante analizar el marco normativo que establece cuál es la finalidad de los partidos políticos y el necesario ajuste de su actuación al cumplimiento de sus propios fines ajustándose a los formatos y términos previstos en la ley.

Para la responsable, la exigencia a los partidos políticos de conducir sus actividades dentro de los cauces legales no se limita a la normativa electoral sino al respeto del estado de Derecho, en general. Así, la Ley General de Desarrollo Social les constriñe a no apropiarse de la implementación y ejecución de los programas sociales para fines distintos al desarrollo social.

En consideración de la autoridad responsable, no existe permisibilidad alguna para que un partido político utilice con fines político o electorales los programas sociales difundiendo cómo se llevará a cabo ese programa y sus particularidades de ejecución y calendarización, pues ello contraviene la prohibición de utilizar la implementación de programas sociales con fines político-electorales.

Así, los programas de desarrollo social únicamente deben ser difundidos por los entes gubernamentales. A pesar de que la jurisprudencia 2/2009 de rubro PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL prevé que los partidos políticos pueden difundir los logros de gobierno, ello no significa que pueden apropiarse de la implementación, ejecución o calendarización de un programa social o convertirse en entidades de difusión.



Además, la autoridad responsable consideró que, de acuerdo con el artículo 17 Bis, fracción III, inciso a), d) y e) de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las dependencias responsables de la ejecución de programas de entrega de programas sociales deben ejecutar el programa con estricto apego a las reglas de operación.

De esta forma, la Comisión de Quejas señaló que el artículo 134 constitucional resguarda el principio de imparcialidad como estándar de protección de los programas sociales asegurando que los programas de asistencia social se apeguen a su objetivo y reglas de operación, evitando en todo momento su uso con fines políticos y su orientación bajo el criterio de las buenas prácticas de aplicación de los recursos públicos.

Por lo anterior, los partidos políticos no pueden apropiarse de las acciones gubernamentales para dar atención a la actual contingencia sanitaria, mucho menos ofrecer o condicionar su acceso, entrega o beneficios, porque ello desvirtuaría la naturaleza y finalidades de este tipo de acciones públicas y violaría las finalidades constitucionales y legales de los partidos políticos.

Para la Comisión de Quejas y denuncias, el hecho fundante de la queja consiste en que personas vinculadas con MORENA realizan visitas domiciliarias o recorridos en calles con la finalidad de recabar información y registrar a la ciudadanía para su acceso a la vacunación nacional contra el COVID-19, además, dichas personas señalan que transmiten mensajes del gobierno federal.

En las diligencias, MORENA negó la realización de recorridos y negó alguna relación con las personas que aparecen en los videos y presentó un deslinde sobre los hechos.

No obstante, para la autoridad responsable existen otras pruebas en el expediente cuyo contenido y valoración van en sentido contrario a lo

SUP-REP-62/2021

sostenido por MORENA, las cuales permiten presumir -con suficiente grado de convicción- la realización de las conductas denunciadas.

De la valoración de diversos videos, la autoridad responsable identifica como elemento común y relevante que grupos de personas en lugares aparentemente distintos portan ropa e indumentaria de MORENA y recorren las calles para platicar con la ciudadanía.

Adicionalmente, las personas que aparecen en los videos afirman o reconocen que realizan actividades bajo una doble vertiente o función, como parte de MORENA, pero también como parte del gobierno federal. Particularmente, en uno de los videos, la autoridad identificó a una persona quien señaló ser coordinador territorial del partido y negó que hubiere recolectado datos, sino que buscaba a personas voluntarias para ser representantes de casilla.

Así, para la autoridad, existe una persona que tiene un vínculo laboral con MORENA y que a pesar de que ésta señaló que los datos solicitados a la ciudadanía eran para la búsqueda de funcionarios de casilla, del video se aprecia que si se realizó el registro de personas para el acceso a programas sociales y la vacunación en contra del COVID.

Por todo ello, la autoridad responsable consideró que, si bien era improcedente el dictado de medidas cautelares respecto de los hechos denunciados por ser actos consumados conforme a lo previsto en el artículo 39, numeral 1, fracción III del Reglamento de Quejas, el dictado de medidas cautelares bajo la figura de tutela preventiva sí era procedente acorde con la jurisprudencia 14/2015 de rubro MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.

Para la responsable, desde una perspectiva preliminar, los hechos denunciados son ilícitos, puesto que el partido político denunciado, a través de personas vinculadas o relacionadas con éste, llevan a cabo un uso y apropiación indebida de programas gubernamentales solicitando la



información contenida en la credencial para votar, en contravención a los fines constitucionales y legales previstos para los partidos políticos y de su obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y de ajustar su conducta a los principios del Estado democrático.

Bajo la apariencia del buen derecho, se considera que el hecho de que personas vinculadas con MORENA se asuman como intermediarios o parte del gobierno, con la finalidad de informar, ofrecer o registrar a personas para que éstas tengan acceso o se beneficien de programas sociales o gubernamentales, es violatorio del artículo 41 de la Constitución General; 25, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos y del artículo 28 de Ley General de Desarrollo Social.

Así para la responsable, se está ante una vinculación indebida de MORENA con los programas y acciones gubernamentales en la medida en la que se asume como ejecutor, colaborador o intermediario de dichos programas, pues podría generarse confusión con la ciudadanía y un impacto negativo en la formación de la opinión ciudadana.

Además, las conductas denunciadas podrían ser violatorias de la normatividad relacionadas con que el resguardo de las bases del padrón y listas nominales corresponde exclusivamente al INE.

En consecuencia, la autoridad responsable le ordenó a MORENA:

- I. Se abstuviera de realizar, ordenar o participar en actos como los denunciados, lo que implica que no debe relacionarse o vincularse, en modo alguno, con la información, operación o ejecución de programas sociales o gubernamentales.
- II. Llevara a cabo las gestiones y actos necesarios para informar e instruir a sus militantes, personal que labora para dicho instituto político, simpatizantes y voluntarios que realicen labores de campo en beneficio de dicho instituto político, por las vías y medios que

SUP-REP-62/2021

considere eficaces e idóneos, a que no se ostenten funjan o señalen que actúan, directa o indirectamente, en nombre, representación, colaboración o apoyo de cualquier ente público o gubernamental, ni soliciten información de la credencial para votar.

III. Publicar en sus páginas de internet y redes sociales que las personas no deberán recabar información de la credencial de elector con fotografía.

4. Síntesis de los agravios

El recurrente aduce agravios vinculados con tres temáticas: **a)** indebida fundamentación, motivación y valoración de las pruebas con base en las cuales la responsable determinó imponer una tutela preventiva; **b)** argumentos falaces (falacia de generalización precipitada y falsa analogía), y **c)** violación al principio de presunción de inocencia.

a) Indebida fundamentación, motivación y valoración probatoria

El recurrente argumenta que el acuerdo está indebidamente fundado y motivado, porque la responsable consideró que se acreditaban de manera fehaciente los actos denunciados y, por tanto, concedió la tutela preventiva respecto de hechos y elementos probatorios deficientes (no probados).

En concepto del recurrente, la responsable realizó una deficiente valoración probatoria (motivación): carecía de elementos suficientes para determinar la tutela preventiva contra MORENA, ya que no podía demostrarse su responsabilidad, ni la intención real, comprobable y material de utilizar programas de salud para beneficio electoral.

Los videos, por sí mismos, no permiten “presumir” que MORENA realizó las conductas atribuidas; tampoco garantizan la veracidad de su contenido, ni particularizan cada una de las personas que aparecen en ellos y, ante esta falta de individualización, no hay elementos que, de manera objetiva y



cierta, aseguren que las personas sean parte del Gobierno o miembros del partido.

En concepto del recurrente, los elementos probatorios no superan el estándar de prueba para determinar que había una intención, estrategia o beneficio claro a favor de MORENA por el supuesto uso de programas sociales.

Respecto del video en el que aparece el C. Ariel Alejandro Alonso García, aduce que la valoración fue incorrecta, arbitraria y deficiente porque:

- A pesar de la afirmación de dicho ciudadano de ser trabajador de MORENA y desempeñar el cargo de Coordinador Territorial, en ningún momento exhibió algún documento que acreditara la relación con MORENA, sus simples afirmaciones (en el video) no constituyen prueba fehaciente para acreditarlo.
- El partido negó su condición de afiliado, simpatizante o trabajador, para ello, exhibió el padrón de militantes. Por lo tanto, las conductas de este ciudadano no pueden atribuírsele a MORENA, porque no se acredita relación alguna del ciudadano con el partido.
- La simple confesión de Ariel Alejandro no basta para acreditar la responsabilidad de MORENA. La autoridad indebidamente le da un valor probatorio pleno a su dicho, además éste no constituye un elemento objetivo.
- No se advierten indicios suficientes para acreditar la supuesta relación de subordinación entre MORENA y el ciudadano; ni la apropiación de programas sociales a partir de su dicho.
- La responsable se basa en una “débil presunción” al suponer que el ciudadano sí pertenece a MORENA y que realiza actividades electorales, porque no hay prueba que acredite la veracidad de los supuestos datos que recabó; no existen copias de las credenciales

SUP-REP-62/2021

de elector; además, no hay registro de las personas que supuestamente serían beneficiadas con los programas sociales.

- Existen contradicciones en las afirmaciones del ciudadano por lo que es aplicable el principio de “testis unus, testis nullus” (testimonio único, testimonio nulo).
- Las dependencias que entregaron informes negaron la existencia de una persona de nombre Ariel Alejandro Alonso García dentro de la línea estructural de MORENA.

En relación con los demás videos, primero hace una relatoría del contenido de las 16 pruebas que valoró la responsable y, posteriormente, puntualiza:

- Las actas circunstanciadas sólo certifican la existencia de videos difundidos en Twitter y la persona que aparece en él; pero no se identifican las circunstancias de modo, tiempo y lugar. Certificar su existencia, no implica que se haya certificado su autenticidad y/o veracidad.
- Los videos certificados, al ser pruebas técnicas susceptibles de alteración o manipulación, requieren de otros medios para perfeccionarse; sin que en la especie se hubiere realizado.
- El partido denunciante no realizó una descripción de lo que pretendía probar con el material audiovisual. Únicamente pidió que se certificara la existencia y contenido de las ligas electrónicas, pero no hace una relación de los hechos denunciados con lo que pretende probar.
- De los 7 videos argumenta que la responsable no realizó mayores diligencias o requerimientos para confirmar su veracidad, ni tendientes a identificar a las personas, así como, las circunstancias de modo, tiempo y lugar.

Argumenta que la investigación se centró en la prueba 1 (prueba técnica no perfeccionada-video en el que aparece Alejandro) y: 1) dejó inconclusa la investigación de los otros 6 videos (no hizo mayores requerimientos ni



diligencias para identificar a las personas y circunstancias de modo, tiempo y lugar); 2) omitió la indagación y valoración de los otros medios de prueba ofrecidos por el partido; 3) no valoró las otras pruebas recabadas por la autoridad (informes de las demás dependencias); 4) tampoco hace referencia a las pruebas de las que se desprende que el partido no estaba involucrado; 5) debió investigar completamente todo lo relativo a las demás pruebas.

Asimismo, aduce que la valoración fue inequitativa, porque la responsable le dio un mayor valor a la respuesta de un ciudadano que a las pruebas aportadas por el partido y desahogadas por las dependencias.

La responsable no valoró las respuestas de MORENA a los requerimientos, a partir de las cuales negó: 1) llevar a cabo censos en la ciudadanía o actividades de campo para recabar información; 2) la indumentaria o forma de identificación de las personas que son señaladas en los videos; 3) la entrega de cuestionarios a personas adultas mayores respecto de la campaña de vacunación contra el Covid-19, y 4) la adscripción de Ariel Alejandro Alonso García al Comité Ejecutivo de Reynosa.

Respecto de la indumentaria utilizada por personas ajenas al partido: 1) niega el conocimiento y la autorización de dichas actividades y las personas que las realizaron; 2) la simple indumentaria es insuficiente para acreditar la participación de MORENA (cualquier individuo puede vestir y utilizarla); 3) el partido no reconoce ni la vestimenta, ni su autenticidad (señala que incluso hay referencias incongruentes al 2020).

No debió conceder la tutela preventiva porque no existe de forma objetiva un peligro en la demora de su concesión o la necesidad de prevención de probables violaciones a principios, derechos o bienes jurídicos. La imposición de la tutela preventiva se basa en una prueba y el dicho del C. Ariel Alejandro Alonso García.

SUP-REP-62/2021

b) Argumentos falaces (falacia de generalización precipitada y falsa analogía) para determinar la aplicación de medidas de tutela preventiva.

La responsable incurre en la falacia de generalización precipitada porque la conclusión del acuerdo impugnado se construyó a partir de premisas que carecen de información y los casos suficientes para llegar a la misma.

- En efecto, con base en “un caso aislado” (un solo video en el que aparece una persona), resuelve anticipadamente y de manera generalizada, que MORENA está realizando padrones o registros de beneficiarios para acceder a padrones o registros de beneficiarios para acceder a programas sociales.
- A partir de un video indiciario aislado, el acuerdo resuelve sobre la aplicación inmediata de medidas de tutela preventiva.

La responsable incurre en la falacia de falsa analogía, porque mediante el análisis y valoración de uno de los videos, atribuye características análogas a los otros que pertenecen exclusivamente a uno de ellos.

c) Violación al principio de presunción de inocencia

El acuerdo impugnado viola el principio de presunción de inocencia en su modalidad de “regla de juicio o estándar probatorio”

- La autoridad fue omisa en valorar: 1) La manifestación de MORENA en el sentido de que no están llevando a cabo censos a la ciudadanía que tengan relación con programas gubernamentales; 2) MORENA no interviene en el ejercicio de las atribuciones conferidas a los servidores públicos del Estado, y que carece de mecanismos de colaboración con la Secretaría del Bienestar; 3) Las personas que aparecen en los videos indiciarios son ajenas a MORENA, y 4) La Secretaría del Bienestar demostró que MORENA no participa en sus tareas institucionales.



- La resolución adolece de una argumentación exhaustiva y lógica, pues no descarta la existencia de contraindicios para sostener la duda razonable que debe reconocerse sobre su supuesta culpabilidad.

El acuerdo impugnado viola el principio de presunción de inocencia como “regla de trato”.

- Lo autoincrimina y no recibe un trato de “no autor o no partícipe”, ya que lo obliga a: 1) gestionar actor para instruir a sus militantes, empleado, voluntarios y simpatizantes a que no se ostente como servidores del Estado y que no soliciten credencial para votar de los ciudadanos; 2) publicar en su página de internet y redes sociales y a emitir una circular a sus órganos informándoles sobre la proscripción de vincular sus actividades con programas que corresponden al Gobierno.
- Lo expone de manera anticipada y públicamente como responsable de la realización de padrones de beneficiarios de programas sociales que corresponden de forma exclusiva al Gobierno del Estado.

5. Naturaleza de las medidas cautelares y tutela preventiva

El sistema electoral en nuestro país ha diseñado diversas herramientas de carácter procesal, tendientes a garantizar los principios y derechos que dotan de contenido el actuar institucional, partidario y personal de los actores políticos y de los ciudadanos.

Para efectos de la ejecución de la herramienta cautelar, el análisis correspondiente del caso debe ajustarse a dos criterios esenciales:

- a) La apariencia del buen derecho (*fumus boni iuris*).

SUP-REP-62/2021

b) El temor fundado de que, ante la demora de la resolución final, se presente el menoscabo del derecho materia de la decisión final (*periculum in mora*).

El primero (aparición del buen derecho), apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la existencia del derecho que se pide proteger. El segundo (peligro en la demora) implica la posibilidad de que los derechos del solicitante de la medida se lesionen o frustren como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo.

La combinación de los elementos referidos posibilita entonces que se dicten medidas cautelares por la autoridad facultada para ello, entendiendo que esto implica una reflexión preliminar que no agote los elementos que conforman el expediente ni genere un estatus jurídico permanente respecto de la existencia del derecho y la calificación lesiva de la conducta.

Así, el estudio realizado del dictado de medidas cautelares atiende a una percepción medianamente inmediata, que no pasa por el tamiz de un análisis exhaustivo de los elementos que constituyen el expediente y que por tanto no puede entenderse como una conclusión permanente.

Por otra parte, la Sala Superior ha establecido que la **tutela preventiva** se concibe como una protección en contra del peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.³

Es decir, consiste no solo en abstenerse de realizar una conducta o comportamiento que cause daño, sino en adoptar las medidas de precaución necesarias para que no se genere. En realidad, no tienen el

³ Jurisprudencia 14/2015, de rubro: MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.



carácter sancionatorio, porque buscan prevenir una actividad que a la postre puede resultar ilícita, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida.⁴

En el presente caso, como se puntualizó, fueron concatenados dos aspectos relevantes para demostrar la inminencia del acto: 1) Que la campaña de salud encaminada a atender la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV-2, se prolongará en el tiempo hasta que la enfermedad (COVID-19) sea controlada, en los términos que señale la autoridad competente; y que los programas sociales del gobierno, en principio, son prioritarios y permanentes; y 2) Que el vínculo de las personas que realizan los actos en nombre y representación de MORENA continúe en el tiempo.

Con base en el alto grado de probabilidad de que esos dos elementos continúen, se deduce, de manera razonable, **que las conductas denunciadas continuarán, razón suficiente para que esta Sala Superior confirme la determinación adoptada por la responsable.**

Así, la tutela preventiva parte del supuesto de que existen valores, principios y derechos que requieren de una tutela específica, real y dúctil, en atención a que todo lo que está reconocido por el derecho sustantivo debe encontrar una verdadera protección que no solo obligue a cesar las actividades que causan el daño, sino a adoptar las medidas necesarias para evitar el comportamiento lesivo.⁵

De ahí que la tutela preventiva se dirige a que el peligro de lesión sobre un determinado valor, principio o derecho no sobrevenga, que no se lleve a

⁴ SUP-REP-114/2019.

⁵ La tutela preventiva pretende reducir el riesgo de la comisión de un daño, mientras que la tutela inhibitoria previene la reiteración de un ilícito (Véase SUP-REP-20/2021).

SUP-REP-62/2021

cabo la actividad lesiva, o bien, que se impida la continuación o repetición de esa actividad.⁶

Para la adopción de tales medidas, la autoridad electoral debe 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.

En ese sentido, para que se otorgue una medida cautelar, se requiere la existencia de un riesgo o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral y en otros bienes constitucionales.

6. Estudio de fondo

La litis en el presente medio de impugnación consiste en determinar si la medida cautelar emitida por la Comisión de Quejas, bajo la figura de la tutela preventiva, resulta apegada a Derecho, en específico, si se encuentra debidamente fundada y motivada.

6.1. Contexto de los hechos

El PAN presentó una queja contra el partido recurrente por la supuesta realización de padrones o registros de beneficiarios para acceder a programas de gobierno, así como por el uso y aprovechamiento indebido de dichos programas, durante el proceso electoral, concretamente, respecto al programa de vacunación contra el COVID-19.

Afirma el partido quejoso que derivado de visitas domiciliarias y trabajo de campo que llevan a cabo supuestas personas relacionadas con MORENA, solicitan datos e información personal a la ciudadanía para el supuesto padrón o registro de beneficiarios.

Por otra parte, el PAN solicitó medidas cautelares para la suspensión de la elaboración o actualización de padrones de beneficiarios para el acceso a

⁶ SUP-REP-251/2018.



programas sociales; así como, para que, en tutela preventiva, se exhorte al denunciado para que se abstenga de seguir realizando supuestos actos político-electorales a partir de la utilización de programas sociales.

7. Decisión

Esta Sala Superior considera que **deben confirmarse las medidas cautelares** porque:

1. La Comisión de Quejas tiene atribuciones para el dictado de las medidas cautelares en la modalidad de tutela preventiva.⁷
2. El acuerdo se encuentra debidamente fundado y motivado. El estándar de valoración probatoria utilizado por la responsable es acorde con el exigido para la resolución de las medidas cautelares. En ese sentido, los planteamientos del actor respecto de la valoración realizada corresponderá a la resolución del procedimiento.
3. El dictado de las medidas cautelares no constituye una determinación definitiva ni prejuzgamiento respecto de la responsabilidad del actor, en ese contexto, no fueron vulnerados los principios de presunción de inocencia ni de autoincriminación del recurrente.

7.1. Competencia para el dictado de medidas cautelares

La competencia es un requisito fundamental para la validez de un acto de molestia, por lo que su estudio constituye una cuestión preferente y de orden público que deben analizar de oficio las Salas del TEPJF.⁸

⁷ Jurisprudencia 14/2015 de rubro MEDIDA CAUTELAR. SU TUTELA PREVENTIVA.

⁸ Jurisprudencia 1/2013, de rubro: "COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

SUP-REP-62/2021

En ese sentido, dentro de las facultades expresas de la Comisión de Quejas se encuentra el conocimiento de las medidas cautelares relacionadas con la vulneración de las infracciones a la propaganda político-electoral.⁹

Ante ello, el presente caso no se ubica en la competencia originaria y residual del Consejo General, ni se trata de un asunto que por sus particularidades conjuntas requiera ser de su conocimiento derivado de los sujetos supuestamente involucrados o alguna característica novedosa que amerite su intervención dado su impacto y trascendencia.¹⁰

7.2. Análisis de los agravios

Tema I. Indebida fundamentación y motivación respecto de la valoración

En relación con los agravios identificados con los incisos **a)** y **b)** esta Sala Superior considera que son **infundados** porque **el acuerdo impugnado está debidamente fundado y motivado: 1)** el análisis preliminar realizado por la responsable es conforme con el estándar de valoración probatorio exigido para el dictado de medidas cautelares, en este caso, en su modalidad de tutela preventiva; y, **2)** la valoración de pruebas que en concepto del recurrente debió llevar a cabo la responsable, corresponde a un pronunciamiento de fondo.

El recurrente cuestiona la indebida valoración probatoria que realizó la responsable y, a partir de esta deficiencia, la indebida fundamentación y motivación del acuerdo impugnado. Desde su perspectiva, la autoridad

⁹ Con fundamento en lo previsto en los artículos 470, párrafo 1, inciso b) y 471, párrafo 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante, “Ley Electoral”), en relación con los artículos 209, párrafos 5 y 6 y 247, párrafo 1 de la Ley Electoral. Al tratarse de la posible vulneración a las normas sobre propaganda política o electoral.

¹⁰ Por ejemplo, el denunciado no es el presidente de la República, servidor público del más alto rango; ni se está frente a un esquema de comunicación o medio comisivo no ordinario, o algún otro elemento o suceso no habitual que requiera, por tales características, precisión de los parámetros de aplicación. Véase, la sentencia del SUP-REP-3/2021.

En dicha sentencia se precisó que donde las características conjuntas del asunto excedían la competencia de la Comisión de Quejas y Denuncias para dictar las medidas cautelares, al no ser uno de los supuestos expresamente previsto en Ley como los de su conocimiento.



responsable dictó una tutela preventiva a partir de elementos probatorios insuficientes, cuyo análisis y valoración no cumplían con el estándar de prueba exigido para las medidas cautelares.

Para dar respuesta a su planteamiento es necesario, primero, establecer el estándar de prueba requerido para el dictado de medidas cautelares (en este caso, en su modalidad de tutela preventiva) y, segundo, determinar si el análisis preliminar de las pruebas que valoró la responsable fue suficiente para dictarlas.

El derecho a probar y la actividad probatoria constituyen derechos fundamentales para que el derecho al debido proceso resulte efectivo.

La premisa de este derecho centra su atención en la aptitud que tienen las partes para demostrar, a partir de datos u otros elementos, la verdad de los hechos en que fundan una determinada pretensión procesal y, correlativamente, en el deber de las autoridades de concatenarlos argumentativa y razonablemente para proporcionar, en un caso jurídico particular, una solución que dote de seguridad jurídica a las partes.¹¹

En este panorama, aunque no es posible aspirar a la certeza absoluta respecto de una aserción procesal, lo cierto es que, en principio, la actividad probatoria debe encauzar su labor hacia una doble finalidad institucional: 1) la averiguación de la verdad formal o procesal¹² y, 2) una decisión que (basada en dicha verdad) permita a los justiciables conocer las razones que sustentan una determinada resolución.

A la luz de esta doble finalidad es importante tomar en cuenta que las pruebas jurídicas se presentan y valoran **en el marco institucional del proceso que el derecho instituye y regula de diversas maneras**. A la pregunta ¿cuándo un hecho está lo suficientemente probado como para

¹¹ FERRER BELTRÁN, JORDI. 2003. "Derecho a la prueba y racionalidad de las decisiones judiciales". Jueces para la democracia. Información y Debate. Julio: 27-34.

¹² En efecto, la finalidad de la prueba es establecer, a la luz de las razones que tenemos, la verdad de ciertas afirmaciones.

SUP-REP-62/2021

justificar una decisión judicial? la respuesta dependerá del sistema de valoración adoptado por un determinado orden jurídico y **el estándar de prueba que fije para cada caso.**

En este contexto, la función de un estándar de prueba es determinar “el umbral de exigencia probatoria para que una hipótesis se considere probada”¹³ o, en otras palabras, las reglas que establecen el grado de probabilidad suficiente para aceptar como probada una hipótesis fáctica.

En el caso de las medidas cautelares en su modalidad de tutela preventiva, el umbral de exigencia probatoria resulta distinto al que se utiliza en la justificación de una resolución de fondo. Esto obedece principalmente a su naturaleza como instrumento de valuación preliminar, mismas que son dictadas de manera ejecutiva, inmediata y eficaz, con la finalidad de evitar o hacer **cesar los daños** o ilícitos de un acto determinado.

En este sentido, si bien los hechos que sirven como sustento para la aplicación de la tutela preventiva en el proceso deben ser capaces de soportar un **juicio basado en pruebas**, la autoridad debe enfrentar un razonamiento predictivo sustentado en evidencias que permitan inferir, con cierto grado de “plausibilidad”¹⁴, que los actos sobre los que se dictan cometerán o **continuarán.**

En otras palabras, el juicio de plausibilidad debe sustentarse en **indicios razonables, evidencias o una situación fáctica existente**, que permitan

¹³ FERRER BELTRÁN, JORDI. 2020. “Sobre el deber de motivación de las decisiones probatorias y el juicio por jurados. La sentencia V.R.P., V.P.C. Y OTROS vs. Nicaragua de la CORTEIDH”. Revista Quaestio facti. Revista Internacional sobre Razonamiento Probatorio. Núm. 1: 359-382.

¹⁴ Al analizar el primero de los requisitos exigidos en general para el dictado de una medida cautelar (“apariencia de buen derecho” “verisimilitud del derecho”), la doctrina tiende a aproximar este concepto con la “apariencia”, en el que la verosimilitud se relaciona con la apariencia de que un relato sobre la realidad sea verdadero; lo que nada dice acerca de si existen elementos de convicción que permiten justificar en concreto la existencia del hecho respecto del que se pretende dictar las medidas cautelares. En cambio, el juicio de plausibilidad sí exige una constatación empírica o probatoria para otorgar la tutela preventiva.



presumir (verdad relativa) **que un hecho podrá realizarse por primera vez, repetirse o continuarse en caso de prolongarse en el tiempo.**

Así, el razonamiento probatorio en el caso de las medidas cautelares en su modalidad de tutela preventiva exige que la autoridad valore y tome en cuenta las circunstancias y características particulares del caso y, a partir de un juicio de plausibilidad respecto de una conducta aparentemente antijurídica y lesiva, pueda **inferir que la conducta** que por sí misma o sus condiciones de ejecución comprometen, desde una perspectiva preliminar, los principios electorales tutelados.

Lo anterior no implica pensar que deben probarse hechos futuros (cuestión imposible en la práctica probatoria), sino que, por el contrario, **deberán valorarse hechos pasados que indiquen o permitan presumir con determinada plausibilidad (o indiciariamente) que pueden ocurrir de forma inminente.**¹⁵

En el caso de las medidas cautelares (entre ellas, la tutela preventiva) el juicio de plausibilidad relativa precisado, en principio, exige ir más allá de la simple apariencia de la comisión de un ilícito y demanda la presencia de **elementos de convicción concretos que respalden la hipótesis fáctica** sostenida por quien reclama la tutela cautelar preventiva.

Con base en ese juicio, el estándar probatorio de las medidas cautelares es en realidad un “estándar de apreciación” o “estándar de prueba atenuado”, el cual no requiere que el hecho esté plenamente probado, pero que **sí existan indicios razonables sobre los hechos infractores que se alegan** (contrario al estándar de convicción requerido para el dictado de una resolución de fondo) y su inminente acontecimiento.

¹⁵ REVIRIEGO, JOSÉ ANONIO, “La tutela preventiva y la acción preventiva en el derecho argentino”, Ponencia presentada al XXIII Congreso Nacional de Derecho procesal, organizado por la Asociación Argentina de Derecho Procesal (AADP), Mendoza, Argentina, 2005, p. 146.

SUP-REP-62/2021

Lo anterior se afirma en ese sentido, porque en esta fase del procedimiento, la determinación de los hechos (valorados) no consiste en alcanzar la verdad “material” o “absoluta”, sino de analizar **qué grado de verdad “relativa” es suficiente** para dictar las medidas cautelares en su modalidad de tutela preventiva, con la finalidad de anticipar un daño.¹⁶

Se trata de un razonamiento predictivo que permite tener un enunciado fáctico (hecho) por verdadero “provisionalmente” a partir de evidencias concatenadas y la observación de que cierta irregularidad continuará o se cometerá inminentemente (**predicción**).

En este contexto, el estándar de prueba, para el caso de la tutela preventiva, debe enderezarse a analizar solamente la probabilidad que existe, a partir de cuestiones **fácticas actuales o posibles**, que se produzca un acto (dañino o ilícito) **inminente**. **Por lo que, las evidencias en las que se sostengan estas medidas preventivas deben presentar un mínimo de detalle e información que permita presumir (o inferir) la existencia de los hechos.**

En ese sentido, siempre que existan elementos o cuestiones de hecho (evidencias) de los que se derive la **real posibilidad** de que se genere una lesión de derecho o violación del ordenamiento jurídico, deben **anticiparse o remove**¹⁷ las causas de un acto lesivo de inminente realización.¹⁸

Si existe un peligro, amenaza o **potencialidad inminente de perjuicio**, las autoridades deben actuar preventivamente ante cualquiera de las situaciones fácticas siguientes:¹⁹

- i. Por la comisión de un hecho nuevo que puede surgir;

¹⁶ J. GIANNINI, LEONARDO, “Verosimilitud, apariencia y probabilidad. Los estándares atenuados de prueba en el ámbito de las medidas cautelares”, *Revisa Anales*, 2013, no. 43, p. 26.

¹⁷ REVIRIEGO, JOSÉ ANONIO, *op. cit.*, p. 137

¹⁸ *Ibidem.*, p. 139.

¹⁹ Así, basta con justificar **que se ocasionará un daño inminente** para dictar la tutela preventiva.



- ii. Por la existencia de un hecho presente que puede continuar o extenderse en el tiempo; o
- iii. Por la presencia de un hecho que a pesar de haber cesado exista la posibilidad de su reiteración o repetición.

Sin embargo, dicho peligro del daño o que se cometa el ilícito **debe ser acreditado sin necesidad de forzar el proceso de prueba**. Basta con que sea manifiesta la gravedad del hecho o que exista una fuerte probabilidad **sustentada en evidencias fácticas con un valor probatorio atenuado**.²⁰

Ahora bien, la Sala Superior ha establecido ciertos parámetros para la adopción de la medida tutela preventiva.²¹

De forma general, la Sala Superior ha establecido que deben estar presentes elementos objetivos que permitan advertir la continuidad o repetición de la conducta cuyo daño se previene. De forma específica, ha entendido que el dictado de las medidas cautelares en tutela preventiva solo procede contra aquellos de inminente realización (o de **potencialidad inminente**) y no contra los que resultan de realización incierta (esto es, que quizá no lleguen a suceder o que su realización puede ser contingente o eventual).

La relevancia de determinar la característica del acto como futuro e incierto o de inminente realización brinda al juzgador los elementos necesarios para el dictado de la medida cautelar, pues le permitirá sustentar el ejercicio ponderativo del daño con mayor eficacia.

Para ello, ha estimado relevante lo previsto en otras materias como el amparo. Así, ha referido a la contradicción de tesis 356/2012 por la que la

²⁰ GOZAINI, OSVALDO ALFREDO, *Medidas cautelares en el derecho procesal electoral, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral*, No. 27, 1a. ed., 2014, México, p. 29.

²¹ Conforme a lo previsto en la jurisprudencia 14/2015 de rubro MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.

SUP-REP-62/2021

SCJN entendió que los actos de inminente realización derivan de manera directa y necesaria de otro ya preexistente.²²

Así, se puede advertir que existen actos futuros e inciertos y de inminente realización. En los primeros, su realización está sujeta a meras eventualidades y, por ser inciertos, constituyen un supuesto de improcedencia de la suspensión en el amparo, ya que no se permite asegurar que el acto reclamado perjudica a la parte promovente o que existe una cercanía en la realización del perjuicio. En cambio, respecto de los segundos, prevalece la certeza de que se realizarán de inmediato o cumplidas ciertas condiciones y, debido a esa plena convicción, es procedente contra ellos el juicio de garantías.²³

Ante ello, es dable afirmar que en la SCJN y en esta Sala Superior se ha entendido que los actos de inminente realización son aquellos:²⁴ 1) cuya existencia es indudable y solamente falta que se cumplan determinadas formalidades para que se ejecuten,²⁵ 2) actos que puedan estimarse como reales y objetivos como **consecuencia lógica de uno ya existente**²⁶ y, 3) pueda **inferirse** su verificación derivado de acciones concretas dirigidas a producirlos o generarlos.

Para ello, se ha determinado que a fin de demostrar la **inminencia del acto o del daño**, la autoridad debe precisar de qué manera o forma las conductas denunciadas pueden continuar o repetirse en el futuro sobre la base de elementos objetivos²⁷ y que, en apariencia de buen derecho, con su

²² Ese criterio, se originó de la orden verbal de retiro de un puesto comercial semifijo por parte de quien ostentaba la autoridad y, trascendentemente, de que el acto de autoridad identificado por el demandante es cierto con independencia de la eventual formalización en un procedimiento administrativo pues este último sí es eventual al depender de la voluntad de la autoridad respecto de su emisión.

²³ El artículo 131 de la Ley de Amparo, exige como condición para que pueda promoverse el juicio que se acredite el daño inminente o irreparable a su pretensión.

²⁴ Véase, SUP-REP-17/2017, SUP-REP-280/2018 y SUP-JE-13/2020, entre otros.

²⁵ Véase tesis de rubro: "ACTOS INMINENTES, CONCEPTO DE." Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro 233867, Séptima Época, *Semanario Judicial de la Federación*. Volumen 9, Primera Parte, página 13.

²⁶ Véase tesis de rubro: "ACTOS FUTUROS INMINENTES, QUÉ DEBE ENTENDERSE POR." Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, *Semanario Judicial de la Federación. Tomo XI*, marzo de 1993, página 202.

²⁷ Véase, el recurso SUP-REP-156/2020.



acontecimiento se pongan en peligro los bienes jurídicos protegidos por las normas.²⁸

Para lo anterior, se construye una presunción basada en hechos que provisionalmente se tienen por ciertos, a partir de la cual pueda afirmarse la posible comisión **inminente** de un daño o ilícito.²⁹ En efecto, esta Sala Superior ha señalado que las medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, tienen por objeto prevenir la comisión de hechos que puedan, **por las condiciones de su materialización, poner en riesgo real y objetivo los principios rectores de todo proceso electoral al momento de actualizarse.**³⁰

En congruencia con lo anterior, este Tribunal ha sostenido que en el caso de las medidas cautelares (en su modalidad de tutela preventiva), resulta suficiente que del análisis del acto denunciado se observe una “potencial” transgresión al orden jurídico que resulte “evidente”, así como la urgencia para evitar los efectos de una conducta que “preliminarmente” se considera infractora del ordenamiento constitucional y legal.

Al amparo de esta idea, la Sala Superior ha considerado que la autoridad electoral **no se encuentra obligada a esperar que se desahoguen la totalidad de las diligencias ordenadas en la investigación de los hechos denunciados para dictar las medidas cautelares**, porque su propósito es restablecer de manera provisional y preventiva la situación presuntamente antijurídica, a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad de derechos o principios constitucionales.³¹

²⁸ Véase, SUP-JE-13/2020.

²⁹ *Mutatis mutandi*, la ejecutoria de la contradicción de tesis 356/2012 SUSCITADA ENTRE EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA SEGUNDA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA. SCJN, Segunda Sala, ejecutoria de 10 de octubre de 2012.

³⁰ Conforme a lo previsto en la jurisprudencia 14/2015 de rubro MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.

³¹ SUP-REP-183/2016.

SUP-REP-62/2021

Con base en lo anterior, puede concluirse que el umbral de exigencia probatoria, en el caso de las medidas cautelares, debe considerar lo siguiente:

- 1) El **estándar de prueba en el caso de las medidas cautelares**, en su modalidad de tutela preventiva, responde a un estándar atenuando o de apreciación que se basa principalmente en un juicio de plausibilidad.
- 2) A partir de este estándar no es necesario que un hecho se encuentre plenamente probado, bastará con que pueda alcanzarse una **“verdad” de tipo relativo** (no exige el mismo estándar ni grado de convicción utilizado en la sentencia de fondo). No debe forzarse el proceso de prueba.
- 3) El juicio de plausibilidad debe sustentarse en **indicios razonables, evidencias o una situación fáctica existente**, que permitan presumir (verdad relativa) que un acto **continuará o es inminente su realización**.
- 4) Se valoran hechos pasados para desprender la realización inminente del acto.
- 5) Su finalidad es impedir el daño o ilícito, el cual puede ser actual o de **potencialidad inminente**.

Con base en lo anterior, esta Sala Superior considera que el acuerdo está debidamente fundado y motivado respecto de la valoración realizada por la autoridad responsable ya que, desde una perspectiva preliminar, los hechos denunciados sí pueden ser contrarios a las disposiciones constitucionales y legales, en virtud de que aparentemente se está en presencia de una indebida apropiación de programa sociales (como es la campaña de vacunación contra el COVID-19) para posicionar a MORENA como partido político nacional, en el marco del proceso electoral federal en curso.

Conviene destacar que la autoridad responsable estimó dicha conducta contraria a lo previsto en el artículo 41 de la Constitución general; 25, párrafo 1, inciso a) de la Ley General de Partidos Políticos; y 28 de la Ley



General de Desarrollo Social. Lo anterior, pues consideró que los partidos políticos como entes públicos se encuentran sujetos al cumplimiento de los deberes del ordenamiento jurídico en su conjunto y a la existencia de una prohibición en el uso de los programas sociales para fines distintos al desarrollo social.

Al respecto, esta Sala Superior advierte que la autoridad responsable, a partir de los hechos denunciados y probados, estimó procedente la solicitud de adopción de medidas cautelares a fin de evitar daños irreparables, particularmente por el detrimento en la libertad del sufragio, la equidad en la contienda y los propios fines de los programas sociales.

En ese contexto, fue ajustada a Derecho la determinación de la responsable debido a que la naturaleza de los partidos políticos les obliga a observar las formas de participación política y de intervención en los procesos electorales previstas en la Constitución general y las leyes. El artículo 25, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Partidos, los sujeta a conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático.

Lo anterior, pues los partidos políticos son entes de interés público que se encuentran obligados respetar la libre participación política de los demás institutos políticos, así como los derechos de la ciudadanía, de lo que se desprende que, de igual forma, sus dirigentes, candidaturas, militantes, simpatizantes y personal que labora en ellos, deben respetar el principio de la democracia y la igualdad en la contienda.

Ante ello, esta Sala Superior estima justificada la adopción de mecanismos precautorios para disipar el peligro de que continúe la realización de conductas que puedan transgredir una prohibición legalmente establecida.

En ese contexto, la autoridad electoral estaba obligada a evitar que las personas que pretenden acceder a los beneficios que brindan los programas sociales sean manipuladas o coaccionadas para emitir su voto

SUP-REP-62/2021

o simpatía en beneficio de una fuerza política o en contra de otra, aprovechándose de la necesidad de acceso al servicio público o de la posible situación de desventaja en la que se encuentran.³²

Con dicha protección, también se evita que los partidos y los entes gubernamentales se sujeten a intereses externos y utilicen los recursos públicos para realizar propaganda política, pues ello es incompatible con el desarrollo del Estado democrático y salvaguarda la equidad, pues quien recibe recursos adicionales a los legales, se sitúa en una ilegítima ventaja respecto del resto de los contendientes.

Ahora bien, respecto de la supuesta indebida motivación del acuerdo impugnado por los alegatos relacionados con la valoración probatoria, se advierte que la autoridad responsable valoró distintos elementos de prueba del expediente, así como lo manifestado por el recurrente.

Al respecto, la autoridad responsable tomó en consideración además de las pruebas presentadas por el denunciante, distintos planteamientos del actor, un total de siete videos y diversas manifestaciones de una persona involucrada en los hechos.

Como razonó la responsable en la valoración individual y conjunta de las pruebas, si bien MORENA **negó** que el partido estuviera realizando recorridos en calles o domicilios para realizar levantamientos o censos relacionados con beneficios y programas sociales del Gobierno Federal, así como el vínculo de las personas que aparecían en los videos, lo cierto es que se acreditaron provisionalmente **las siguientes situaciones fácticas**

³² A mayor abundamiento, esta Sala Superior en diversas sentencias (distintas a impugnación de medidas cautelares) de asuntos que se vinculan con la entrega de beneficios y apoyos a la ciudadanía ha interpretado el contenido y alcance del artículo 209, numeral 5 de la Ley Electoral que esencialmente dispone la prohibición del ofrecimiento o entrega de dádivas por cualquier persona. En ese contexto, este Tribunal ha conceptualizado el “clientelismo electoral” como el método de movilización política que consiste en intercambiar bienes, favores, dádivas o trato privilegiado a cambio de aquiescencia y apoyo político; método que se traduce en actos concretos como coacción, compra del voto y condicionamiento de programas sociales, encarece y desvirtúa la integridad de las campañas, y genera inequidad. Véase, criterios sostenidos en los medios de impugnación SUP-REC-1388/2018, SUP-JE-20/2018, SUP-JRC-89/2018 y SUP-REP-638/2018.



relevantes para la concesión de la medida cautelar en la modalidad de tutela preventiva:

- Las personas que aparecen en dos de los videos³³ afirman o reconocen que realizan actividades bajo una doble vertiente o función. Esto es, como parte de MORENA y del Gobierno Federal, para el registro o ejecución de programas sociales o acciones públicas.³⁴
- La persona que aparece en uno de los videos (Ariel Alejandro Alonso García), aceptó ser quien aparece en el video y trabajar para MORENA en su calidad de Coordinador Territorial (para pedir a la ciudadanía que participen como representantes de casilla). Sin embargo, de las afirmaciones que realiza en el video discrepan de lo anterior, porque de éste se advierte que estaba realizando tareas de registro de personas para que fueran llamadas y consideradas en programas sociales o gubernamentales y que, para ello, solicitó la credencial de elector de la ciudadanía.
- Adicionalmente, advirtió como **elemento común en la totalidad de los siete videos valorados por la autoridad**, el hecho de que grupos de personas, en lugares aparentemente distintos, portan ropa e indumentaria con los colores y emblemas de MORENA y recorren las calles para entrevistar o platicar con la ciudadanía. Es decir, realizan actos en nombre y representación del partido político.

La responsable efectivamente (como aduce el recurrente) basó su presunción o razonamiento probatorio preliminar, esencialmente en dos

³³ Principalmente en aquellos identificados con las ligas de internet: 1) <https://mobile.twitter.com/felipecalderon/status/1360014713107533824?prefetchtimestamp=1613088659441>; y, 2) <https://t.co/Bea6mCGwBP>

³⁴ “En efecto, el primero de los videos referidos da cuenta de una mujer que sostiene que es de MORENA, pero que su actividad constituye el “primer filtro” antes de que lleguen los servidores de la nación, mientras que en el segundo video un hombre (de nombre Alejandro), también identificado con MORENA, expresamente señala que está registrando a personas para que tengan acceso a programas sociales y de vacunación.” (página 48 de la resolución impugnada).

SUP-REP-62/2021

pruebas: **1)** las certificaciones de los videos difundidos en redes sociales y, **2)** la respuesta de una de las personas directamente relacionada con los hechos denunciados.³⁵

Con base en estas pruebas estableció preliminarmente un posible nexo entre MORENA y el uso indebido de programas sociales y, para evitar la posible continuación de los hechos que bajo la apariencia del buen derecho se presumen dañinos, dictó la tutela preventiva.

Para esta Sala Superior las pruebas valoradas gozan de una credibilidad objetiva y verificable sobre la antijuricidad de los hechos porque está acreditado de manera indiciaria que: existe una afirmación de la persona que aparece en uno de los videos de que trabaja para MORENA, así como el dicho de otra persona sobre un supuesto vínculo entre ella y el Gobierno Federal para llevar a cabo programas sociales.³⁶

En este sentido, la concesión de la tutela preventiva se justifica porque, de forma preliminar:

- 1) Existe una situación fáctica preexistente que continúa en curso lo que permite inferir la presencia de actos de realización inminentes.** Que la campaña de salud encaminada a atender la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV-2, comenzó en diciembre del años pasado y se prolongará en el tiempo hasta que la enfermedad (COVID-19) sea controlada, en los términos que señale la autoridad competente³⁷; y que los programas sociales del gobierno, en principio, son prioritarios y permanentes. En todos los videos se advierten lo que posiblemente son simpatizantes de MORENA movilizados en calles, en los que llevan a cabo actividades de entrevista y en dos de ellos la promoción de programas sociales,

³⁵ Página 51 de la sentencia impugnada.

³⁶ SUP-REP-280/2018.

³⁷ Gobierno federal, Plan Nacional de Vacunación contra el SARS-Cov-2. Disponible en https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2021/01/PolVx_COVID_-11Ene2021.pdf. Información que se invoca como hecho notorio, con fundamento en lo previsto en el artículo 15 de la Ley de Medios.



que se vienen desarrollando en el periodo de procesos electorales federal y diversos locales, circunstancia de simpatía que se estima plausible continúe en el tiempo. De ahí que se trate de un acto de realización potencialmente inminente.

- 2) De un análisis preliminar, existen al menos tres indicios razonables (verdad relativa) de que MORENA se está vinculando con programas y acciones gubernamentales en la medida en la que se asume como ejecutor, colaborador o intermediario de ellos.
- 3) **Con las conductas, se genera confusión en la ciudadanía y un impacto negativo en la formación de una opinión consciente e informada.** Lo anterior, porque la ciudadanía adoptaría la creencia de que los beneficios obtenidos se deben al partido político a pesar de que los programas son de carácter público y son ajenos a los partidos políticos y a los fines electorales.

En efecto, atendiendo a que **la exigencia probatoria en el caso de las medidas cautelares es menor a la que deberá realizar la responsable en el estudio de fondo**, en este momento **se consideran suficientes como indicios las situaciones fácticas con base en los cuales se dictó la tutela preventiva.**³⁸

El estándar de prueba atenuado no exige que todas las pretensiones procesales se encuentren plenamente probadas porque, como se afirmó, el análisis preliminar busca alcanzar una verdad de tipo relativo y, con base en ella, anticipar un posible daño consistente en una influencia indebida en las preferencias del electorado, en el marco del actual proceso electoral federal.

³⁸ Al respecto, es aplicable como criterio orientador, *mutatis mutandi* la tesis XXIV/2015 de rubro 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. *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.

SUP-REP-62/2021

Contrario a lo que argumenta el recurrente en su demanda, la responsable estaba obligada únicamente a valorar, en un examen preliminar, las pruebas recabadas o presentadas por MORENA o por las distintas dependencias, que le permitieran establecer, con cierto grado de plausibilidad, la ejecución de acciones que pudieran configurar una infracción a las normas electorales (en el caso, la indebida apropiación de programas sociales).

La valoración que pretende el recurrente exige un razonamiento probatorio enderezado a demostrar, en última instancia, su responsabilidad o culpabilidad en los hechos denunciados, cuestión que excede al análisis preliminar propio de las medidas cautelares.

Dicho ejercicio supone una argumentación compleja y cuya efectividad, en su oportunidad, deberá garantizar: **a)** el derecho a presentar y que sean admitidas todas las pruebas relevantes de que se disponga; **b)** el derecho a que las pruebas presentadas y admitidas sean debidamente practicadas; **c)** el derecho a que las pruebas presentadas, admitidas y practicadas sean racionalmente valoradas y; **d)** el derecho a una decisión motivada sobre los hechos.³⁹

En efecto, la determinación de adoptar o no medidas cautelares en el marco de un procedimiento sancionatorio responde a parámetros de ponderación diferentes a aquéllos vinculados con el fondo, ya que en éstos se analiza no solo la existencia de la conducta o su verosimilitud, sino también la plena acreditación de la infracción, la responsabilidad de los sujetos denunciados y la sanción correspondiente.

Además, la adopción de la tutela preventiva no tiene el carácter sancionatorio, ya **que busca prevenir una actividad que a la postre puede resultar en un daño**, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida.

³⁹ FERRER BELTRÁN, JORDI. 2017. "El control de la valoración de la prueba en segunda instancia. Inmediación e inferencias probatorias". Revus. Diciembre.



En el presente caso, esta Sala Superior considera que la tutela preventiva emitida por la responsable está dirigida a lograr fines legítimos, como lo es evitar, preventivamente, vulneraciones a la equidad en la contienda y a la libertad del sufragio, en el contexto del proceso electoral en curso, lo cual se encuentra razonablemente relacionado con la denuncia y la materia del procedimiento especial sancionador, **y no constituye, desde luego, una pena anticipada**, toda vez que lo que se pretende es evitar que continúen realizando, actos como los denunciados y probados preliminarmente.

En todo caso, en el fondo, la autoridad deberá pronunciarse respecto de las cuestiones que, en concepto del recurrente, conducen a una indebida valoración probatoria, esto es: **1)** el alcance probatorio de las pruebas técnicas; **2)** la negación de MORENA y pruebas que aporte en relación con los hechos denunciados; **3)** el vínculo de los ciudadanos que aparecen en los videos con MORENA; **4)** las circunstancias de modo, tiempo y lugar que se aprecian en los videos; **5)** realizar las diligencias de investigación necesarias para establecer el nexo entre los hechos y el sujeto denunciado (MORENA), entre otros.

Tema II. Violación al principio de presunción de inocencia

El agravio identificado con el inciso **c)** es **infundado**, porque la adopción de medidas cautelares carece de un carácter sancionatorio, en tanto que no prejuzga sobre la supuesta responsabilidad de los sujetos denunciados, ya que esto corresponderá al análisis que realice la responsable en el fondo del asunto.

La presunción de inocencia es un derecho que puede calificarse de "poliédrico", en el sentido de que tiene múltiples manifestaciones o vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular distintos aspectos del proceso penal.⁴⁰

⁴⁰ Véase la tesis: 1a./J. 26/2014 (10a.), rubro PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA. Décima Época; Primera Sala; Jurisprudencia; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 5, abril de 2014, Tomo I; página: 476.

SUP-REP-62/2021

Una de sus vertientes se manifiesta como "regla de trato procesal" o "regla de tratamiento" del imputado, en la medida en que este derecho establece la forma en la que debe tratarse a una persona que está sometida a proceso penal. En este sentido, la presunción de inocencia conforma el derecho de toda persona a ser tratado como inocente en tanto no se declare su culpabilidad por virtud de una sentencia condenatoria.

Esta presunción exige a los jueces impedir, en la mayor medida posible, la aplicación de medidas que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable, es decir, conlleva la prohibición de cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena.

En la especie, el dictado de la medida cautelar, en ningún sentido, implica la actualización del supuesto jurídico considerado como ilícito ni la atribución de responsabilidad alguna al sujeto denunciado o receptor de lo mandado en las medidas cautelares, por el contrario, su finalidad consiste en asegurar o conservar la materia del litigio, o bien, evitar un grave e irreparable daño en el proceso, lo que significa que no es constitutiva de algún derecho adicional ajeno al que es motivo de la controversia en la que deberá decidirse sobre la procedencia de su acción.

En efecto, responde a la necesidad efectiva y actual de alejar el temor de un daño jurídico. Si este daño es o no en realidad inminente y jurídico, resultará en la declaración definitiva, lo que hace necesario distinguir su justificación actual, es decir, frente a las apariencias del momento, que solo se pueden conocer por medio de las constancias exhibidas y las manifestaciones de los solicitantes.

Así, la medida precautoria o cautelar tiene como finalidad evitar que el juicio quede sin materia ante la ejecución de los actos reclamados, o bien, que se materialice una afectación de difícil o imposible reparación para el demandante, por lo que no prejuzga sobre el fondo de la controversia, ni establece alguna determinación en torno a la posible responsabilidad del sujeto denunciado.



En conclusión, la medida cautelar decretada no vulnera el principio de presunción de inocencia del recurrente ni el principio de no autoincriminación, toda vez que no constituye una determinación definitiva en cuanto a la responsabilidad del sujeto, sino que establece una especie de garantía para que el bien jurídico tutelado no se continúe vulnerado con los acontecimientos en desarrollo, en tanto se resuelve el fondo de la controversia, por lo que no debe considerarse como un prejuzgamiento o una resolución que establece la responsabilidad del denunciado.

Lo anterior pues, se insiste, los efectos de la medida cautelar consisten en interrumpir, transitoriamente, la ejecución o continuidad del acto reclamado, hasta en tanto se dicte la sentencia ejecutoria, en el caso, hasta en tanto se resuelva el fondo de la controversia impugnada, **por lo que no le asiste la razón al recurrente** en cuanto a que constituye una vulneración al principio de presunción de inocencia.

Es decir, la naturaleza de la medida precautoria tiene una duración precaria o temporal, porque su finalidad no es sancionatoria, sino que su propósito es puramente procesal (asegurar el resultado exitoso del proceso sancionatorio).

Por esta razón, una cosa es dictar una providencia cautelar (por ejemplo, abstenerse de realizar determinadas conductas) y, otra distinta, que, cumplido el trámite que llevará al procedimiento sancionador, con observancia de los derechos fundamentales del denunciado, se llegue a la convicción de que en realidad existe una responsabilidad y, por tanto, deba aplicarse la sanción establecida en la ley (en sentencia ejecutoriada).

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que las medidas cautelares deben estar dirigidas a lograr fines legítimos y

SUP-REP-62/2021

razonablemente relacionados con el proceso (en este caso sancionatorio), y no puede convertirse en una pena (o sanción) anticipada.⁴¹

En el caso, como se señaló, esta Sala Superior considera que la tutela preventiva emitida por la responsable está dirigida a lograr fines legítimos, como lo es evitar, preventivamente, vulneraciones a la equidad en la contienda y a la libertad del sufragio, en el contexto del proceso electoral en curso, lo cual se encuentra razonablemente relacionado con la denuncia y la materia del procedimiento especial sancionador.

Asimismo, siguiendo la línea jurisprudencial de la Corte Interamericana,⁴² se considera que la tutela preventiva bajo estudio cumple con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, en tanto que, como se señaló en el párrafo anterior, persigue un fin legítimo; resulta indispensable para evitar que se continúen realizando actos como los denunciados, sin que se advierta la existencia de una medida menos gravosa y que cuente con la misma idoneidad para alcanzar el objetivo; y la medida no resulta exagerada o desmedida frente a las ventajas que se obtiene con su cumplimiento, sobre todo porque la determinación adoptada implica la abstención de llevar a cabo actos que se podrían considerar ilícitos y no limita al recurrente ni se le pone en una situación de desventaja.

Es importante señalar que en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, las medidas preventivas emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos cumplen con dos funciones relacionadas con la protección de los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por una parte, buscan preservar una situación jurídica concreta y, por otra, tutelar el ejercicio de los derechos humanos, con independencia de si existe o no una petición o caso subyacente.⁴³

⁴¹ Cfr. Caso Suárez Rosero vs Ecuador. Fondo, párrafo 77; caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs Ecuador, párrafo 103; caso Barreto Leiva vs Venezuela, párrafo 111, y Caso J. vs Perú, párrafo 159.

⁴² Cfr. Caso Palamara Iribane vs. Chile, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, párr. 197.

⁴³ Tan sólo en este año, la Comisión ha emitido las resoluciones 3 a 7, 11, 12, 14, 16 y 17 consultables en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/MC/cautelares.asp>



La Corte Interamericana también ha emitido diversas resoluciones vinculadas con medidas cautelares, por mencionar algunos ejemplos relacionados con México, se citan los asuntos: Caso Rodríguez, integrantes de la Comunidad Indígena de Choréachi; Fernández Ortega y otros; Alvarado Reyes y otros; y Rosendo Cantú y otra.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos también ha emitido medidas preventivas (interim measures) cuando existe un riesgo inminente de un daño irreparable (por ejemplo, en los casos Mamatkulov and Askarov vs Turquía y Neulinger y Shuruk vs Suiza).

Lo relevante es que tanto en el sistema interamericano como en el sistema europeo, se han emitido medidas preventivas para evitar la continuación de violaciones a derechos humanos, pero también para impedir el peligro de que se realicen conductas que pueden resultar ilícitas, es decir, con la finalidad de eliminar una posibilidad, no de sancionar.⁴⁴

En similares términos también se pueden ver ejemplos de este tipo de medidas en la Corte Africana de Derechos Humanos (African Court on Human and People's Rights), al decretar medidas cautelares en los casos Bashiru Rashid Omar vs República de Tanzania,⁴⁵ así como Laurent Gbagbo vs Republica de Cote D'ivoire,⁴⁶ este último en el que se destaca la adopción de *provisional measures* consistentes en realizar todas las medidas necesarias para prevenir que el solicitante sea registrado en el registro de votantes (*"Take all necessary steps to immediatly remove all obstacles preventing the Applicant from enrolling the voters' register"*).

⁴⁴ Así, se pueden mencionar la medida cautelar decretada por la Comisión en la resolución 16/21 Kevin Adrián Monzón Mora y su núcleo familiar, Nicaragua, y la medida cautelar 296/08, otorgada por la Corte a los miembros de la Comunidad Lof Paichil Antriao del Pueblo Indígena Mapuche, Argentina.

⁴⁵ Dictadas en Application No. 045/2020 (provisional measures), el 26 de febrero de 2021.

⁴⁶ Emitidas en Application No. 025/2020 (provisional measures), el 25 de septiembre de 2020.

SUP-REP-62/2021

Como se puede advertir, las cortes internacionales de derechos humanos tienen una serie de precedentes y criterios jurisprudenciales que resultan orientadores para esta Sala Superior en cuanto a la implementación de medidas cautelares, específicamente, las relacionadas con tutela preventiva, a partir de un análisis del riesgo que se puede producir si se permite la continuación o no se evitan conductas que, a la postre, pudieran ocasionar un daño, y las consecuencias que ello pudieran generar, en el caso concreto, a un proceso electoral en curso y al libre ejercicio de un derecho humano como lo es el sufragio activo, sin menoscabar el principio de presunción de inocencia.

8. Conclusión

A causa de que esta Sala Superior considera **infundados** los agravios hechos valer por el actor, lo conducente es **confirmar** el acuerdo impugnado.

El presente pronunciamiento deriva de un análisis preliminar y en apariencia del buen Derecho, por lo que las consideraciones aquí plasmadas no determinan ni sujetan el sentido de la decisión que, en su oportunidad, emita la autoridad correspondiente, luego del análisis de la totalidad del material probatorio aportado por las partes, del obtenido de las diligencias de investigación, así como de la documentación e información allegada como consecuencia de los alegatos que, en su caso, presenten los involucrados.

Por lo antes expuesto, se:

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la medida cautelar impugnada.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.



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

Así, por unanimidad de votos, con el voto razonado que formulan la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y Reyes Rodríguez Mondragón, lo resolvieron y firmaron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe que el presente acuerdo se firma de manera electrónica.

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

SUP-REP-62/2021

VOTO RAZONADO CONJUNTO QUE EMITEN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, RESPECTO A LA RESOLUCIÓN DICTADA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR 62/2021⁴⁷

Consideramos necesario emitir un voto razonado conjunto, para aclarar que, si bien votamos a favor de la sentencia, en tanto que compartimos el sentido y la mayoría de sus consideraciones, específicamente, coincidimos con el estándar de prueba diferenciado que se debe tener para el dictado de medidas cautelares en tutela preventiva⁴⁸; sin embargo, nos separamos del último párrafo del apartado 7.1. relativo a la competencia para el dictado de medidas cautelares.

Si bien en la sentencia se valida la competencia de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral⁴⁹, se señala que el presente caso no se ubica en la competencia originaria y residual del Consejo General del INE, ni se trata de un asunto que por sus particularidades conjuntas requiera ser de su conocimiento derivado de los sujetos supuestamente involucrados o alguna característica novedosa que amerite su intervención dado su impacto y trascendencia.

Nos apartamos de dicha consideración dada la postura que hemos mantenido en los votos particulares⁵⁰ emitidos al resolver los diversos recursos de revisión del procedimiento especial sancionador 3/2021 y 20/2021. En dichos votos hemos sostenido que con independencia de que la Comisión de Quejas y Denuncias, así como el Consejo General del INE tengan una facultad concurrente para el dictado de medidas cautelares, no

⁴⁷ Con fundamento en los artículos 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

⁴⁸ Criterio similar hemos sostenido en los votos particulares relativos al SUP-REP-3/2021 y SUP-REP-20/2021.

⁴⁹ En adelante INE.

⁵⁰ Dichos votos fueron emitidos de manera conjunta por quienes suscriben el presente voto.



existe justificación alguna para limitar una competencia exclusiva a dicho Consejo General para el dictado de medidas cautelares.

En efecto, el artículo 38 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁵¹ contempla que el Consejo General tiene facultades para dictar medidas cautelares y que éste tiene una competencia originaria y residual al ser la máxima autoridad electoral administrativa a nivel nacional, por lo que válidamente podría dictar medidas cautelares, sobre todo en casos de importancia y trascendencia; sin embargo, ello no implica que tenga una competencia exclusiva.

Resulta trascendente señalar, que el considerar que el Consejo General tiene una competencia exclusiva y residual para pronunciarse sobre esas medidas cautelares cuando se trate de asuntos que por sus particularidades conjuntas requiera ser de su conocimiento derivado de los sujetos supuestamente involucrados o alguna característica novedosa que amerite su intervención dado su impacto y trascendencia, no se trata de una atribución establecida en la ley y por el contrario, afecta la operatividad del sistema de medidas cautelares en el procedimiento especial sancionador, ya que va en contra de la naturaleza de la celeridad del dictado de dichas medidas.

Lo anterior, toda vez que conforme a los artículos 36, 40 y 41, de la LEGIPE, el Consejo General se integra por una Consejera o Consejero Presidente, diez Consejeras y Consejeros Electorales, Consejeras y Consejeros del Poder Legislativo, personas representantes de los partidos políticos y una Secretaria o Secretario Ejecutivo, esto es, es un órgano colegiado, que se reúne en sesión ordinaria cada tres meses y si bien puede ser convocado para sesión extraordinaria cuando lo estime necesario o a petición que le sea formulada por la mayoría de los Consejeros Electorales o de los representantes de los partidos políticos, conjunta o indistintamente; lo cierto

⁵¹ En lo sucesivo LEGIPE.

SUP-REP-62/2021

es que se requiere la presencia de la mayoría de sus integrantes, entre los que debe estar el Consejero Presidente y en caso de no lograr dicha mayoría la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Mientras que en términos del artículo 42 de la LEGIPE, la Comisión de Quejas y Denuncias se puede integrar mínimo por tres o máximo cinco consejeros electorales, en términos del artículo 38 del Reglamento de Quejas y Denuncias, se habilita para que tanto el Consejo General como la Comisión de Quejas puedan sesionar en cualquier día y hora incluso fuera de Procesos Electoral federal o local, ello en atención a la naturaleza urgente de las medidas cautelares; respetándose las normas para que exista quórum y puedan sesionar.

En ese sentido, en el artículo 44 del referido Reglamento se prevén reglas especiales para que la Comisión pueda atender con celeridad la urgencia del dictado de las medidas, como que puedan sesionar de forma presencial o remota, así como que la Presidencia de la Comisión pueda convocar a uno o dos Consejeros que no sean miembros de la mismas, a efecto de que se cuente con el quorum legal.

Es decir, las medidas cautelares son de carácter urgente y requieren que su dictado se realice con celeridad, lo cual no es posible lograrse a través del Consejo General.

Dicho criterio ya había sido considerado por la Sala Superior⁵², pues ésta había confirmado que el dictado de las medidas cautelares es una atribución que pertenece a la Comisión de Quejas, pues se trata de una resolución provisional que además debe dictarse con la mayor celeridad, buscando satisfacer de la manera más eficaz y efectiva la finalidad para la cual son creadas.

⁵² Véase la sentencia SUP-RAP-58/2008.



Es decir, al estar previsto como parte del procedimiento expedito, con la finalidad de privilegiar los principios y valores del proceso electoral, su dictado debe ser con igual naturaleza y por el órgano colegiado establecido para tal efecto.

Además, que la adopción de esa clase de medidas, muchas veces vienen aparejadas de la urgente necesidad de hacer cesar conductas infractoras, que, por ende, deben dictarse con la celeridad que requiere la paralización de actos capaces de producir una afectación irreparable o de lesionar el orden público y al interés social.

Considerar lo contrario, implicaría la necesidad de convocar a los integrantes del Consejo General, lo cual tendría como resultado un mayor tiempo, siendo incongruente con la naturaleza de este tipo de medidas, lo que podría provocar una alteración al sistema de medidas cautelares en el procedimiento especial sancionador y un daño irreparable para el sujeto que resiente la afectación con la difusión de promocionales que contienen propaganda político o electoral que se considera violatoria de la ley o del orden jurídico de nuestro país, por ejemplo.

Si bien el Consejo General del INE también puede conocer de medidas cautelares, en nuestra consideración, es en aquellos casos en que durante la cuenta de la sesión del órgano administrativo se da cuenta de un hecho o acto que la mayoría de sus integrantes o todos con derecho a voto, consideran la existencia de hechos que vulneran el orden jurídico y de manera oficiosa el máximo órgano administrativo en materia electoral estima la necesidad del dictado de una medida cautelar.

Bajo las consideraciones expuestas, el voto a favor que ahora emitimos no implica contradicción o alteración de nuestro criterio, en el sentido de que el Consejo General no tiene una competencia exclusiva para el dictado de medidas cautelares, así como respecto del estándar de prueba diferenciado que se debe tener para su dictado en tutela preventiva.

SUP-REP-62/2021

En consecuencia, por las razones expuestas a lo largo del presente, es que formulamos el presente voto razonado conjunto.

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