



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-67/2020

RECURRENTE: INSTITUTO
MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

TERCEROS: PARTIDOS POLÍTICOS
ACCIÓN NACIONAL, DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

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

MAGISTRADO PONENTE:
INDALFER INFANTE GONZALES

SECRETARIOS: RODRIGO
ESCOBAR GARDUÑO Y RODRIGO
QUEZADA GONCEN

AUXILIAR: CLAUDIA MARISOL
LÓPEZ ALCÁNTARA

Ciudad de México, a seis de mayo de dos mil veinte.

La Sala Superior dicta sentencia en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador al rubro indicado, promovido por el Instituto Mexicano del Seguro Social, por conducto del Titular de la Coordinación de Asuntos Contenciosos, en el sentido de **confirmar** el acuerdo emitido por la autoridad señalada como responsable, mediante el cual declaró **procedente** la adopción de medidas cautelares correspondientes a la promoción personalizada del Presidente de la República, a partir del análisis

de las dos primeras versiones de las cartas para dar a conocer y difundir la implementación del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares¹.

ÍNDICE

I. ASPECTOS GENERALES	3
II. ANTECEDENTES	4
A. Denuncia del Partido Acción Nacional.	4
B. Denuncia del Partido de la Revolución Democrática.	4
C. Denuncia del Partido Revolucionario Institucional.	5
D. Acuerdo impugnado.	6
E. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.	7
E.1. Demanda.	7
E.2. Turno.	7
E.3. Comparecencia de terceros interesados.	7
E.4. Radicación, admisión y cierre de instrucción.	8
III. COMPETENCIA	8
IV. PROCEDENCIA DEL RECURSO	8
A. Forma.	8
B. Oportunidad.	9
C. Legitimación y personería.	9
D. Interés jurídico.	10
E. Definitividad.	11
V. REQUISITOS DE LOS ESCRITOS DE LOS TERCEROS INTERESADOS	11
VI. SÍNTESIS DE LA RESOLUCIÓN RECLAMADA	13
VII. RESUMEN DE LOS CONCEPTOS DE AGRAVIO	15
VIII. PRECISIÓN DE LA LITIS	20
IX. NATURALEZA DE LAS MEDIDAS CAUTELARES	21
X. ANÁLISIS DEL FONDO DE LA LITIS	26
A. Competencia del Instituto Nacional Electoral	26
B. Improcedencia de la medida cautelar por suspensión de los procesos electorales locales.	32
C. Indebida valoración de pruebas.	35

¹ Sirve como precedente el recurso de apelación **SUP-RAP-140/2012**



D. Acto consumado.....	42
E. Carácter informativo de la carta y contexto con la emergencia sanitaria.....	45
F. Suplencia indebida de la queja	47
G. Conclusión general.....	49
XI. RESOLUTIVO	50

I. ASPECTOS GENERALES

El recurrente impugna el acuerdo por el que se adoptaron medidas cautelares respecto del presunto uso indebido de recursos públicos y la promoción personalizada, atribuidos al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, derivado de la entrega y distribución de cartas por las que se ofrece un apoyo económico, con motivo de la contingencia sanitaria COVID-19.

Aduce, esencialmente, que la autoridad responsable se extralimitó en sus funciones para conocer e imponer las medidas cautelares, al estar restringida su competencia para conocer de la difusión de propaganda en radio y televisión; que se realizó un análisis indebido de la suspensión ordenada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto del desarrollo de los procesos electorales locales, así como de las pruebas que obran en autos y de las hipótesis de improcedencia; que no se actualiza peligro en la demora, al no relacionarse con ningún proceso electoral, aplicando indebidamente la norma al asociarlos; y que no se acredita la existencia de la propaganda gubernamental personalizada con fines electorales.

En consecuencia, la controversia se centrará en analizar la legalidad o no del mencionado acuerdo.

II. ANTECEDENTES

1. De la narración de hechos que expone el recurrente en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:
2. **A. Denuncia del Partido Acción Nacional.** El veinticuatro de abril del dos mil veinte, el partido presentó queja contra Andrés Manuel López Obrador, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, por uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada, derivado de la inclusión de su nombre en las cartas que se hacen llegar a las empresarias y empresarios seleccionados para otorgarles un crédito por veinticinco mil pesos, con motivo de la contingencia sanitaria por el COVID-19.
3. Asimismo, solicitó el dictado de las medidas cautelares consistentes en suspender la difusión y distribución de dichas cartas o de cartas para la promoción de programas similares, así como la tutela preventiva, a efecto de que se exhorte al Gobierno de la República se abstenga de utilizar recursos del Estado para la promoción personalizada de sus servidores públicos.
4. **B. Denuncia del Partido de la Revolución Democrática.** El veintiocho de abril del año en curso, el instituto presentó queja en contra de Andrés Manuel López Obrador, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, por uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada, con motivo de la mecánica a través de la cual se implementan los dos créditos



anunciados en la conferencia de prensa matutina celebrada el veintitrés de abril de dos mil veinte, para impulsar la economía que se ha visto afectada por la contingencia sanitaria ocasionada por la propagación del virus ya mencionado.

5. En el mismo escrito, solicitó el dictado de medidas cautelares, a efecto de que se ordene a los servidores públicos denunciados que se abstengan de continuar con las acciones denunciadas y se prohíba cualquier otra conducta con las mismas características.
6. **C. Denuncia del Partido Revolucionario Institucional.** El veintinueve de abril del año en curso, el partido presentó queja en contra de Andrés Manuel López Obrador, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, por uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada, derivado de la inclusión de su nombre en las cartas que se hacen llegar a las empresarias y empresarios seleccionados para otorgarles un crédito por veinticinco mil pesos, con motivo de la contingencia sanitaria por el COVID-19, así como por la difusión del programa en Facebook y Twitter.
7. Por tal motivo, solicitó el dictado de medidas cautelares consistentes en suspender el envío, difusión o entrega de los documentos denominados “cartas de respuesta afirmativa” y de cualquier otro medio similar que tenga por objeto promover el nombre del Presidente de la República.
8. Las quejas señaladas dieron lugar a la integración de los expedientes UT/SCG/PE/PAN/CG/4/2020, UT/SCG/PE/PRD/CG/5/2020 y UT/SCG/PE/PRI/CG/6/2020, respectivamente.

SUP-REP-67/2020

9. **D. Acuerdo impugnado.** El treinta de abril siguiente, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral resolvió como **procedente la solicitud** de medidas cautelares formulada por el denunciante, al tenor de los siguientes puntos resolutivos:

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **procedente** la adopción de medidas cautelares, en términos del considerando **QUINTO, apartado I, inciso A)**, de la presente resolución, correspondiente a la promoción personalizada del Presidente de la República, a partir del análisis de las dos primeras versiones de las cartas para dar a conocer y difundir la implementación del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares.

SEGUNDO. Se **ordena** al **Instituto Mexicano del Seguro Social**, a través de su Director o a quien conforme a su normativa interna esté facultado para sustituirlo, para que, **de inmediato, en un plazo que no podrá exceder de veinticuatro horas**, realice las acciones, trámites y gestiones suficientes para detener o suspender la elaboración, distribución y entrega de las cartas o documentos, que contengan el formato primero y segundo de la carta denunciada y, en su lugar, si así lo estima pertinente, sustituirlos por cartas o comunicaciones que se ajusten al marco constitucional, legal y de los LINEAMIENTOS para la Operación del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares, en términos y con base en lo razonado en el **CONSIDERANDO QUINTO, apartado A.**

La obligación a cargo de dicha dependencia pública y de las que en el siguiente resolutivo se precisan, abarca cualquier tipo de exhibición, distribución o difusión a través de cualquier modalidad o medio de comunicación, incluyendo redes sociales y portales de internet.

TERCERO. Se **vincula** al Presidente de la República y a la Secretaría de Economía, a través de los servidores públicos legalmente facultados para ello, para que, en el ámbito de sus atribuciones, coadyuven al cumplimiento de la presente determinación.

CUARTO. Las autoridades precisadas en el presente acuerdo, deberán informar de su cumplimiento, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que eso ocurra.

QUINTO. Se declara **improcedente** el dictado de medidas cautelares, en términos del considerando **QUINTO, apartado I, inciso B)**, de la presente resolución, correspondiente a la promoción personalizada del Presidente de la República, a partir del análisis de la tercera versión de la carta para dar a conocer y difundir la implementación del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares.

SEXTO. Se declara **improcedente** el dictado de medidas cautelares, respecto de la supuesta utilización indebida de



recursos públicos, en términos de lo expuesto en el considerando **QUINTO, apartado II**, del presente acuerdo.

SÉPTIMO. Se declara **improcedente** la tutela preventiva solicitada por el Partido Acción Nacional, en términos de lo argumentado en el considerando **QUINTO, apartado IV**, del presente acuerdo.

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

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

E. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

10. **E.1. Demanda.** Inconforme con tal determinación, el inmediato **dos de mayo**, el Instituto Mexicano del Seguro Social, por conducto del Titular de la Coordinación de Asuntos Contenciosos, interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.
11. **E.2. Turno.** El Magistrado Presidente de la Sala Superior acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-REP-67/2020** y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
12. **E.3. Comparecencia de terceros interesados.** Durante la tramitación del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador al rubro indicado, comparecieron como tercero interesados los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional.

13. **E.4. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado instructor **radicó** la demanda, la **admitió** a trámite y, agotada la instrucción, la declaró **cerrada**, con lo cual los autos quedaron en estado de resolución.

III. COMPETENCIA

14. El Tribunal ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X; y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1, y 109, párrafos 1, inciso b), y 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se impugna una determinación emitida dentro de un procedimiento especial sancionador, con motivo de la concesión de medidas cautelares.

IV. PROCEDENCIA DEL RECURSO

15. El medio de impugnación que se examina cumple los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, 45; 109 y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme con lo siguiente:
16. **A. Forma.** El recurso de revisión se presentó por escrito, haciéndose constar: **i)** el nombre del recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; **ii)** se identifica el acto impugnado y la autoridad



responsable; **iii)** se mencionan los hechos en que se basa la impugnación;

iv) se exponen los agravios que supuestamente causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; y, **v)** se hace constar el nombre y la firma autógrafa de quien promueve en representación del Instituto Mexicano del Seguro Social.

17. **B. Oportunidad.** El medio de impugnación se presentó dentro del plazo de cuarenta y ocho horas previsto para ello, ya que la resolución impugnada fue notificada al instituto recurrente el **treinta de abril** de dos mil veinte a las dieciocho horas con cincuenta y tres minutos, por lo que el plazo transcurrió de las dieciocho horas con cincuenta y cuatro minutos del mismo treinta de abril, a las dieciocho horas con cincuenta y tres minutos del dos de mayo.

Por lo que si el medio de impugnación fue presentado el dos de mayo a las dieciocho horas con treinta y seis minutos es evidente que fue promovido oportunamente.

18. **C. Legitimación y personería.** Estos requisitos se encuentran satisfechos, en términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción IV, en correlación con el 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Lo anterior, porque la demanda fue interpuesta por el Instituto Mexicano del Seguro Social, órgano obligado a acatar las medidas cautelares, quien actúa por conducto de su representante.

SUP-REP-67/2020

19. De la misma forma, se considera que José Luis Miranda Palma, en su carácter de Titular de la Unidad de Asuntos Contenciosos cuenta con facultades para representar al Instituto recurrente en el presente procedimiento.
20. Lo anterior es así, ya que en el expediente obra el testimonio notarial diecinueve mil treinta y seis, pasado ante la fe del Lic. Eduardo Francisco García Villegas de Sánchez Cordero, en el cual se hace constar el *Poder general para pleitos y cobranzas* que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social a favor de José Luis Miranda Palma, en su carácter de Titular de la Unidad de Asuntos Contenciosos.
21. En dicho documento, en los apartados I y II se otorgan facultades para *[c]omparecer ante particulares y ante todas las judiciales o administrativas, ya fueran federales, estatales o municipales, aun tratándose juntas de conciliación y arbitraje representando al mandante en todos los negocios que se ofrezca*; por su parte, el siguiente apartado señala como facultad, *[p]romover y contestar toda clase de demandas y asuntos, y seguirlos en todos sus trámites e incidentes hasta su final conclusión*; lo anterior evidencia que el representante del Instituto cuenta con las facultades suficientes para comparecer en el procedimiento especial sancionador; así como promover el presente recurso.
22. **D. Interés jurídico.** El recurrente impugna una determinación de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, en la cual se declaró la procedencia de las medidas cautelares solicitadas en el procedimiento, lo cual, en opinión del inconforme, atenta contra la normativa constitucional y legal



vigente; de ahí, que tenga interés en que se revoque el acuerdo reclamado.

23. **E. Definitividad.** De la normativa aplicable no se advierte algún otro medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir a esta instancia, por lo cual debe tenerse por colmado este requisito.

V. REQUISITOS DE LOS ESCRITOS DE LOS TERCEROS INTERESADOS

24. Los escritos cumplen los requisitos del artículo 17, párrafo 4, de la Ley de Medios, de la siguiente manera:
25. **A. Forma.** En los documentos que se analiza, se hacen constar los nombres de los partidos promoventes, quienes comparecen como terceros interesados, las razones en las que fundan su pretensión contraria a la del recurrente, así como la firma autógrafa de su respectivo representante.
26. **B. Oportunidad.** El artículo 17, párrafo 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, señala que los terceros interesados podrán comparecer dentro del plazo de setenta y dos horas posteriores a la publicación del medio de impugnación.
27. De acuerdo con las constancias que obran en el expediente, la autoridad responsable publicó el medio de impugnación el dos de mayo del año en curso a las veintiún horas; por lo que el plazo para la presentación de los escritos de terceros interesados

SUP-REP-67/2020

transcurrió de las veintiún horas con un minuto del mismo día, a las veintiún horas del cinco de mayo del mismo año.

28. Los escritos de tercero interesado se presentaron oportunamente, por lo siguiente:
29. El escrito del Partido Acción Nacional se recibió en la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral el cinco de mayo de este año, a las quince horas con tres minutos.
30. El escrito del Partido de la Revolución Democrática se recibió en la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral el cinco de mayo de este año, a las veinte horas con treinta y cinco minutos.
31. El escrito del Partido Revolucionario Institucional se recibió en la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral el cinco de mayo de este año, las diecinueve horas con cincuenta y dos minutos.
32. De ahí que resulte evidente que se promovieron dentro del plazo legal.
33. **C. Interés.** Los terceros interesados tienen una pretensión incompatible con la del recurrente, ya que solicitan que prevalezca el sentido de la resolución ACQyD-INE-02/2020 de fecha treinta de abril de dos mil veinte, dictada en el procedimiento especial sancionador con clave de expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/4/2020 y acumulados, emitido por Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, en el que declaró procedente la adopción de medidas cautelares respecto de las misivas identificadas como 1 (uno) y 2 (dos).



34. **D. Personería.** Los representantes de los partidos políticos cuentan con personería para promover los medios de impugnación, ya que, si bien el Instituto Nacional no realizó mención alguna sobre el carácter de representantes ante el Consejo General, se les debe tener reconocida implícitamente.

VI. SÍNTESIS DE LA RESOLUCIÓN RECLAMADA

35. La autoridad responsable, al emitir el acto controvertido, sostuvo, sustancialmente, lo siguiente:

JUSTIFICACIÓN PARA CONOCER Y RESOLVER EL PLANTEAMIENTO DE MEDIDAS CAUTELARES

La responsable estimó que en el caso está justificado emitir un pronunciamiento en relación a la medida cautelar solicitada, porque la ejecución del Programa de apoyo financiero a Microempresas Familiares en sus dos modalidades, pudiera afectar, de manera grave y directa, los principios democráticos que informan a nuestro orden jurídico y la obligación de neutralidad que deben observar los servidores públicos en todo tiempo, así como la regularidad constitucional y legal de los procesos electorales que actualmente tienen lugar en Coahuila e Hidalgo; situación que hace patente, en principio, la necesidad de que esta autoridad electoral nacional conozca de los planteamientos que hacen los quejosos.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

La autoridad recurrida sostuvo que el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social señaló que a las personas que fueron precalificadas para otorgarles el apoyo económico de veinticinco mil pesos, les fue enviada la carta objeto de denuncia, la cual es una misiva personalizada y de carácter informativo, donde se señalan los términos del crédito a empresarios e información sobre aspectos particulares del mismo, tales como el monto a recibir, el plazo a pagar y las mensualidades del programa que busca mitigar los efectos económicos de la pandemia.

PROMOCIÓN PERSONALIZADA (violación al artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución General)

La autoridad administrativa electoral estimó que, respecto de la **primera y segunda versión de la carta es procedente** el dictado de la medida cautelar, porque, bajo la apariencia del buen derecho, las cartas son

SUP-REP-67/2020

propaganda gubernamental, ya que contienen y destacan acciones, planes y medidas gubernamentales, en el marco de una situación extraordinaria.

Lo anterior, explicó la responsable, debido a que el objetivo era hacer del conocimiento acciones concretas del gobierno federal, a fin de entregar créditos o apoyos económicos a personas con actividades empresariales que cumplan con ciertos requisitos; lo cual, en principio, encuadra dentro de la categoría de propaganda gubernamental; sin embargo, además de contener datos e información que atañe a la operación y trámite del referido crédito o apoyo económico, contienen elementos que pudieran constituir promoción personalizada del Presidente de la República, en contravención a lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 134 constitucional.

Al respecto, consideró que la confección y texto del documento están elaborados en primera persona del singular; esto es, desde el punto de vista, consideración o voz del Presidente de la República; servidor público cuyo nombre es del amplio dominio público, aun y cuando en una nueva versión de la carta se haya eliminado su nombre, pone en evidencia que el ofrecimiento de los señalados créditos, no se transmite o comunica a la ciudadanía como una medida o actividad exclusivamente pública, cuya ejecución, trámite y eventual otorgamiento están a cargo de la administración pública federal, sino que es asumida por el Presidente de México como un acto propio, personal y directo.

La responsable aclaró que no ignoraba que en la misma carta se precisa que el apoyo económico se hace “en nombre del gobierno que represento”; sin embargo, dicha frase es insuficiente para derribar o desvirtuar el formato y texto general, la cual, insiste, contiene una narrativa central y preponderante que está formulada en primera persona.

Por tanto, la autoridad administrativa consideró que existe base objetiva y razonable para sostener que la carta denunciada, analizada en su conjunto e integridad, contiene elementos de promoción personalizada que resultan ajenos e innecesarios para informar a las personas beneficiarias del crédito las modalidades y requisitos para su entrega, lo que justifica el dictado de medidas cautelares a fin de evitar la afectación a los principios constitucionales, particularmente y de manera destacada, el de neutralidad exigida al funcionariado público y el de equidad en materia electoral, tomando en consideración que aun y cuando con motivo de la situación de salud se encuentran suspendidos los plazos para el desarrollo de las actividades de los procesos electorales de Coahuila e Hidalgo, dichos procesos no se encuentran cancelados.

También sostuvo la responsable que resulta ilegal la primera versión de la carta elaborada por el Instituto Mexicano del Seguro Social, si se toma en cuenta que ésta contiene el mismo texto que la segunda versión, pero, además, incluye el nombre completo del Presidente de



México al final de la misma; elemento que corrobora la promoción personalizada de dicho servidor público.

Referente a la **tercera versión de la carta**, la autoridad recurrida consideró que el contenido se ajusta a la normativa electoral y, por tanto, es **improcedente** el dictado de la medida cautelar, porque cumple con fines informativos e institucionales, sin que se advierta la promoción personalizada de ningún servidor público.

Finalmente, consideró la responsable que la presentación de una tercera versión no es un elemento con la fuerza jurídica suficiente para derribar o cambiar el sentido de la medida cautelar decretada, porque:

1. No se tiene certeza que haya cesado la elaboración, distribución o envío de la carta objeto de denuncia, en ninguna de sus dos primeras versiones; esto es, no hay elemento o dato alguno en el expediente que, de manera objetiva, sirva de base para considerar que los dos primeros formatos de la carta han dejado de producirse y, más importante aún, de enviarse, difundirse o exhibirse.
2. Tampoco existe certeza ni dato objetivo para determinar la fecha en que iniciará la distribución de la tercera versión de la carta.

UTILIZACIÓN INDEBIDA DE RECURSOS PÚBLICOS (violación al artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución General)

Respecto a las alegaciones de los quejosos en el sentido de que la implementación y puesta en marcha del referido programa gubernamental, así como la emisión y difusión de las cartas para darlo a conocer, constituye uso indebido de recursos públicos, la responsable estimó que es un tópico respecto del cual no puede pronunciarse en sede cautelar, en tanto que atañe al fondo del asunto.

TUTELA PREVENTIVA

La autoridad recurrida consideró improcedente el dictado de la tutela preventiva relativa a exhortar al Gobierno de la República a que se abstenga de utilizar recursos del Estado para promoción personalizada de sus servidores públicos, toda vez que el solicitante de la medida no se refirió un acto o hecho específico, ni tampoco a un funcionario público determinado.

VII. RESUMEN DE LOS CONCEPTOS DE AGRAVIO

36. El actor expone como conceptos de agravio los siguientes:
 - **Falta de competencia de la responsable**

SUP-REP-67/2020

Aduce el inconforme que la autoridad responsable se extralimitó en sus funciones para ordenar las medidas cautelares, toda vez que únicamente le están concedidas para conocer de la difusión de propaganda en radio y televisión.

Explica, que la responsable asumió competencia para conocer y resolver sobre medidas cautelares relativas a hechos que no tienen incidencia en algún proceso electoral federal y que, en todo caso, le correspondería conocer a las autoridades locales, de conformidad con la legislación aplicable.

Agrega que, tal circunstancia implica anular de facto la distribución competencial establecida por el poder reformador de un sistema con autoridades locales especializadas; máxime cuando en el caso, sólo existen procesos comiciales locales.

Sostiene que la determinación de la responsable entra en confrontación directa con el principio de supremacía constitucional, en la cual, claramente se establece que las facultades que no están expresamente concedidas en su texto a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México.

Refiere que la responsable omite fundar y motivar debidamente su competencia material para pronunciarse sobre las medidas cautelares solicitadas.

Sigue diciendo el inconforme, que tratándose de la difusión de propaganda gubernamental personalizada a través de la supuesta entrega de cartas institucionales de carácter informativo, ante la proximidad del inicio de los procesos electorales locales, no corresponde a la Comisión responsable conocer y pronunciarse sobre medidas cautelares, ya que una autoridad federal sólo puede conocer de los asuntos en los que, ante el Instituto Nacional Electoral, se sometan vulneraciones ocurridas durante los procesos electorales federales o en todo caso, cuando se trate de difusión de propaganda gubernamental en radio televisión, lo que en la especie tampoco se actualiza.

Al respecto, invoca la tesis de jurisprudencia 23/2010, cuyo rubro es MEDIDAS CAUTELARES EN ELECCIONES LOCALES. CORRESPONDE DETERMINAR LAS AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, TRATÁNDOSE DE PROPAGANDA DIFUNDIDA EN RADIO TELEVISIÓN.

El inconforme alega que, al sustentar su determinación, la responsable cita de forma incorrecta diversos artículos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para llegar a una afirmación dogmática sobre que las únicas autoridades competentes para ordenar medidas cautelares son el Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias, ambos del Instituto Nacional Electoral, siendo que de la simple lectura de los preceptos, no se



colige la atribución expresa a la responsable para conocer y dictar medidas cautelares sobre hechos relacionados con la supuesta difusión de propaganda gubernamental personalizada a través de la entrega de una carta institucional de carácter informativo.

➤ **Análisis indebido de la suspensión ordenada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto del desarrollo de los procesos electorales locales.**

El recurrente afirma que la Comisión de quejas responsable no tomó en consideración el contexto que reviste el programa de apoyo financiero derivado de la contingencia sanitaria, circunstancia que pone de relieve que se trata de una situación extraordinaria.

También sostiene que, con motivo de dicha pandemia, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG83/2020, por medio del cual se determinó suspender temporalmente el desarrollo de los procesos electorales locales en Coahuila e Hidalgo, posponer la fecha de la jornada electoral y dejar sin efectos la suspensión de propaganda gubernamental en dichos estados.

En este sentido, el recurrente considera que la suspensión de plazos y términos relacionados con la sustanciación de procedimientos administrativos sancionadores es la única con excepciones y no así la suspensión del proceso electoral o la difusión de propaganda gubernamental, por lo que esta suspensión debe prevalecer hasta en tanto el órgano electoral determine el restablecimiento de las etapas del proceso comicial y la fecha de inicio de las campañas electorales.

Agrega que no es óbice a lo anterior, que se haya determinado en el acuerdo recurrido que los referidos procesos electorales no se encuentran cancelados y únicamente se espera contar con las condiciones que permitan continuar con el desahogo de las actividades, ya que al no existir fecha cierta en la que puedan activarse, es evidente que no existe ningún bien jurídico tutelado que puede ser afectado hasta en tanto se dicte la resolución de fondo.

Además, refiere que los únicos procesos electorales suspendidos son en los Estados de Coahuila e Hidalgo, por lo que la medida, al ser decretada de forma general, resulta ilegal, máxime cuando la única justificación fue considerar el asunto como urgente, sin justificar la urgencia de ello y menos aún, la necesidad, denotando la contradicción argumentativa de la responsable.

Por otra parte, aduce que con la presentación del último formato de carta, incluso validado por la autoridad responsable, queda sin objeto la finalidad de la medida cautelar, la cual se vincula directamente con preservar la materia de la litis y evitar perjuicios imposible reparación.

SUP-REP-67/2020

Así, sostiene que la emisión y difusión de la carta no constituye un uso indebido de recursos públicos ya que su propósito no es afectar el proceso electoral ni invitar al voto, entre otras.

Agrega, que la carta se dirige únicamente a los beneficiarios del crédito en razón de la contingencia y se realiza en el marco de diversas medidas destinadas a atender un problema económico derivado de la emergencia, por lo que de ninguna manera puede estimarse que la carta constituye un ilícito, en tanto que su emisión surge de la necesidad de tomar medidas económicas con motivo de la pandemia, o que hace imperante que el titular del poder ejecutivo federal determine acciones específicas para su atención.

➤ **Indebida valoración de las pruebas que obran en autos en relación con la finalidad de la carta informativa.**

El recurrente refiere que con ninguna de las pruebas se acredita la necesidad del dictado de la medida cautelar en razón de no constar un temor fundado sobre la existencia de circunstancias que impliquen hechos que pongan en peligro o lesión el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.

Además, manifiesta que existe la omisión de fundar porque las probanzas analizadas son suficientes para motivar el dictado de las medidas, sin señalar el impacto real y perjuicio al principio de equidad en la contienda, ni la consecuencia que se pretende evitar, así como que la autoridad responsable se limita a sustentar un posicionamiento basado en las apreciaciones subjetivas sobre la presunta promoción de la imagen del presidente de la República sin precisar posibles afectaciones reales y concretas en los dos Estados que tienen procesos electorales suspendidos, siendo omisa en mencionar si en éstos se han entregado créditos del programa en mención o menos aún las cartas.

➤ **Omisión de analizar la hipótesis de improcedencia de las medidas cautelares al tratarse de hechos consumados.**

El inconforme alega que, no se acredita ni de forma indiciaria que la conducta denunciada, es decir, la supuesta entrega de una carta con el nombre del presidente continúa realizándose en los términos de la queja de referencia, sino por el contrario, se colige que la carta ha sido modificada y de ahí, que los hechos estén consumados, sin que existan elementos probatorios para demostrar la existencia de dichas conductas, lo cual es contrario a las reglas de valoración de la prueba y presunción de inocencia.

Afirma que la responsable omitió otorgar pleno valor probatorio al informe del Instituto Mexicano del Seguro Social siendo que se trata de un documento público relativo a que a la fecha del requerimiento respectivo no existía una carta informativa que contuviera el nombre



de algún funcionario como fue señalado por los partidos políticos quejosos, al haber sido modificado el documento.

Agrega, que existe falta de fundamentación y motivación, ya que no se analizaron los extremos que se requieren para resolver sobre el otorgamiento de las medidas cautelares como son: justificación, proporcionalidad, idoneidad y temporalidad; ni tampoco se demostró que se cumpliera con la existencia del factor de riesgo o peligro en la demora, basando la argumentación en una presunción aislada o aparente, como es la existencia o continuidad de los hechos materia de la queja, sin que a la fecha exista evidencia que se continúe entregando dicha misiva.

En apoyo a sus argumentos, cita la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuyo rubro es ACTOS CONSUMADOS. SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE.

- **No se actualiza el peligro en la demora, en virtud de los hechos materia de la queja, no se vinculan con algún proceso electoral.**

Alega el recurrente que la responsable incumplió el deber de fundar y motivar adecuadamente la resolución debido a que decretó una medida que no se relaciona con proceso electoral alguno, sin hacer un examen que siga las directrices de la Sala Superior, en virtud que en ningún momento se mostró, al menos de forma indiciaria, que la carta materia de la denuncia esté siendo distribuida en las entidades donde son los procesos comiciales.

También aduce que es incorrecto que la Comisión dicte medidas cautelares de forma genérica y con efectos en toda la República cuando no existe proceso electoral federal, ya que con ese actuar pretende la responsable convertirse en un órgano de control constitucional permanente.

Agrega, que la resolución carece de fundamentación y motivación al otorgar la medida cautelar, ya que constituye un hecho notorio, que al momento de dictarse, no existía un proceso electoral federal en curso, motivo por el cual, no se actualiza el peligro en la demora, así como que tutelar de forma preventiva que las mismas no se entreguen en los Estados, hace evidente lo arbitrario y desproporcionado de la medida.

Por ende, considera que el otorgamiento de la medida en los términos señalados por la responsable, es incongruente e ilegal ya que se hizo contraviniendo el principio de congruencia, al dictarla respecto de algo que no fue solicitado, como es incluir la difusión en redes sociales e internet, ya que los peticionarios de las medidas únicamente se duelen de la supuesta entrega de la carta a los beneficiarios del programa en mención.

SUP-REP-67/2020

- **Aplicación indebida de la normatividad federal en materia electoral al tratarse de hechos presuntamente relacionados con comicios locales.**

El inconforme sostiene que no puede justificarse que al tratarse de la presunta difusión de propaganda gubernamental personalizada, a través de la entrega de una carta informativa y su supuesta difusión a través de redes sociales (internet), se debe aplicar la legislación sustantiva federal, en virtud que al no existir proceso electoral federal en curso y no ser facultad exclusiva, resulta indebido dejar de aplicar la legislación de los Estados en los que presuntamente se puede afectar con motivo de los hechos denunciados, ya que con ello, se infringe el principio de legalidad en materia electoral.

- **No se acredita la existencia de los elementos de propaganda gubernamental personalizada con fines electorales.**

El recurrente aduce que la responsable llevó a cabo un análisis por demás objetivo de la carta informativa, sin considerar que la misiva modificada no contiene el nombre de ningún servidor público, además de que no existe constancia en autos que demuestre la entrega material a posibles beneficiarios.

Adiciona que tampoco hay elementos que demuestren al menos de forma indiciaria, la utilización del nombre de un servidor público para hacer una apología de éste, con la clara intención de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político-electorales, agregando que en la normatividad aplicable no se establece la forma en que deben realizarse las comunicaciones o que se prohíba la utilización de una redacción en primera persona.

VIII. PRECISIÓN DE LA LITIS

37. En primer lugar, la Sala Superior considera pertinente precisar que hay ciertos aspectos de la resolución recurrida que no son controvertidos. En efecto, de la resolución impugnada, se advierte que la responsable resolvió si era procedente o no decretar medidas cautelares sobre tres modelos de carta diferentes, las cuales se identificaron como 1 (uno), 2 (dos) y 3 (tres).
38. La responsable consideró que las tres misivas constituían propaganda gubernamental, dadas sus características, por lo que



procedió a realizar un examen preliminar para determinar si las mismas constituían promoción personalizada. Hecho lo anterior, consideró que, en apariencia del buen derecho, las misivas identificadas como 1 (uno) y 2 (dos) podían contravenir el marco constitucional y legal, al incluir el nombre y/o el cargo del Presidente de la República, por lo que declaró procedente la medida cautelar, consistente en la suspensión de la distribución de esa propaganda.

39. Respecto de la misiva identificada con el numeral 3 (tres), concluyó que la misma no contenía elementos de propaganda gubernamental personalizada, por lo que negó la medida cautelar. Finalmente, consideró improcedente la adopción de medidas cautelares en tutela preventiva, al considerar que el solicitante de esa medida no se refirió un acto o hecho específico, ni tampoco a un funcionario público determinado.
40. Al respecto, en el presente recurso no se controvierte la resolución por cuanto hace a los siguientes temas: **a)** la calidad de propaganda gubernamental de las cartas; **b)** la negativa de adoptar medidas cautelares respecto a la misiva 3 [tres] y **c)** la negativa de adoptar medidas cautelares en tutela preventiva.
41. Por ende, la litis se centrará en analizar si fue conforme a derecho o no el dictado de la medida cautelar respecto de las misivas identificadas con los numerales 1 (uno) y 2 (dos).

IX. NATURALEZA DE LAS MEDIDAS CAUTELARES

42. Las medidas cautelares constituyen instrumentos que, en función de un análisis preliminar, puede decretar la autoridad competente,

SUP-REP-67/2020

a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento; por ende, se trata de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias.

43. Accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo y, sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves. Aunado a que su finalidad es prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva, así como evitar que el perjuicio se vuelva irreparable, asegurando la eficacia de la resolución que se dicte.
44. Por tanto, las medidas cautelares están dirigidas a garantizar, bajo un examen preliminar, la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo.
45. En ese tenor, las medidas cautelares constituyen una determinación autónoma dentro de un procedimiento, cuyo objetivo principal es tutelar el interés público, razón por la cual el legislador previó la posibilidad de que sus efectos sean provisionales, transitorios o temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción.
46. Ello, a efecto de evitar una afectación irreparable a los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la legislación electoral aplicable, restableciendo el ordenamiento jurídico presuntamente



conculcado, al desaparecer provisionalmente una situación presuntivamente antijurídica.

47. Ahora bien, para que el dictado de las medidas cautelares cumpla con los principios de legalidad, fundamentación y motivación, debe ocuparse, cuando menos, de los aspectos siguientes:
 - a) La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso; y
 - b) El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama (*periculum in mora*).
48. Así, la medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida -que se busca evitar sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento o proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.
49. Atendiendo a esa lógica, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, que se conoce como el temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.
50. Sobre la apariencia del buen derecho, debe precisarse que éste apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del

SUP-REP-67/2020

derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable; en tanto que el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

51. Como se puede advertir, la verificación de ambos requisitos obliga indefectiblemente a que la autoridad responsable realice **una evaluación preliminar** del caso concreto -aun cuando no sea completa- en torno a las respectivas posiciones enfrentadas, a fin de determinar si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares.
52. En consecuencia, si de ese análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño o violación inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, entonces se torna patente que la medida cautelar debe ser acordada, salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.
53. Resulta inconcuso entonces que el análisis de los valores tutelados que justifican los posicionamientos de las partes en conflicto, así como la valoración de los elementos probatorios que obren en el expediente, se convierte en una etapa fundamental para el examen de la solicitud de medidas cautelares, toda vez que cuando menos se deberán observar las directrices siguientes:
 - Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.



- Justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia.
 - Justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adopte.
 - Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce y dentro de los límites que encierra el estudio preliminar, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y si, presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.
54. De esta forma, la medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales, a saber: evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados; todo ello para que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.
55. Así, la autoridad competente también deberá analizar de manera preliminar los valores y bienes jurídicos en conflicto, justificando la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida cautelar que se dicte o motivando las razones por las cuales aquélla se niegue.
56. En consecuencia, en ambos casos, deberá fundar y motivar si la conducta denunciada, conforme a la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, trasciende por lo menos indiciariamente

los límites del derecho o libertad que se considera violado y, si de manera preliminar, pudiera ubicarse o no en el ámbito de lo ilícito.

X. ANÁLISIS DEL FONDO DE LA LITIS

57. Por razón de método, los conceptos de agravio hechos valer por el recurrente serán analizados en orden distinto al expuesto en su demanda, sin que su examen en conjunto, por apartados específicos o en orden diverso al planteado, genere agravio alguno a los demandantes. El criterio mencionado ha sido reiteradamente sustentado por esta Sala Superior, lo cual dio origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 4/2000, de rubro: "**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**".²

A. Competencia del Instituto Nacional Electoral

58. El recurrente aduce que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral carece de competencia para pronunciarse sobre la medida cautelar debido a dos aspectos:
- i. Sólo se desarrollan procesos electorales en dos entidades federativas, Coahuila e Hidalgo —*actualmente suspendidos por la pandemia del COVID-19*—, por lo que la competencia correspondería a los institutos electorales locales.
 - ii. El Instituto Nacional Electoral no puede conocer de quejas por vulneración al artículo 134 constitucional cuando no se desarrolla un proceso electoral federal.

² Consultable a foja ciento veinticinco, de la "Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral", volumen 1 (uno), intitulado "Jurisprudencia", de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación



59. Esos planteamientos son **infundados**, porque la autoridad administrativa electoral nacional resulta competente para conocer del asunto, en virtud de que se denunció una infracción atribuida a un servidor público federal y los hechos denunciados tienen impacto en más de una entidad federativa.
60. Para justificar la conclusión anunciada, debe precisarse que, de las normas constitucionales aplicables, se advierte que tanto el Instituto Nacional Electoral como los Organismos Públicos Locales tienen competencia para conocer de procedimientos sancionadores por infracciones a la normativa electoral.
61. El artículo 41, base III, apartado D, de la Constitución otorga al Instituto Nacional Electoral facultades para que, a través de procedimientos expeditos, investigue las infracciones relacionadas con la difusión de propaganda en radio y televisión.
62. Por su parte, el artículo 116, fracción IV, inicio o), de la propia Constitución dispone que las constituciones y leyes de los Estados, en materia electoral, deben determinar, entre otras, las faltas y las sanciones por violaciones a la normatividad local.
63. Asimismo, el párrafo octavo del artículo 134 constitucional prevé, entre otras cuestiones, que la propaganda que difundan los poderes públicos deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y, en ningún caso, contendrá nombres, imágenes voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.
64. Con base en lo anterior, tanto el Instituto Nacional Electoral como los Organismos Públicos Electorales de las entidades federativas

SUP-REP-67/2020

tienen competencia para conocer de procedimientos sancionadores por infracciones a la normativa electoral y la distribución de competencias entre la autoridad federal y las locales dependerá del tipo de infracción y de las circunstancias de comisión de los hechos motivo de la denuncia³.

65. En la jurisprudencia 25/2015, la Sala Superior estableció los elementos que deben tomarse en cuenta para determinar qué autoridad resulta competente para conocer de determinada infracción. El rubro y el texto de esa jurisprudencia son:

“COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES.- De la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 41, base III, Apartado D; 116, fracción IV, inicio o), y 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo establecido en los artículos 440, 470 y 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que el sistema de distribución de competencias para conocer, sustanciar y resolver los procedimientos sancionadores previstos en la normativa electoral atiende, esencialmente, a la vinculación de la irregularidad denunciada con algún proceso comicial, ya sea local o federal, así como al ámbito territorial en que ocurra y tenga impacto la conducta ilegal. De esta manera, para establecer la competencia de las autoridades electorales locales para conocer de un procedimiento sancionador, debe analizarse si la irregularidad denunciada: i) se encuentra prevista como infracción en la normativa electoral local; ii) impacta solo en la elección local, de manera que no se encuentra relacionada con los comicios federales; iii) está acotada al territorio de una entidad federativa, y iv) no se trata de una conducta ilícita cuya denuncia corresponda conocer a la autoridad nacional electoral y a la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

66. Conforme a esto, se ha considerado que, cuando se denuncian infracciones al artículo 134 Constitucional, se deben valorar las conductas denunciadas, así como las circunstancias de comisión

³ Así, lo ha sostenido la Sala Superior en diversos precedente, entre otros, las sentencias dictadas en los SUP-AG-19/2017, SUP-AG-20/2017, SUP-AG-159/2017, SUP-AG-34/2016, SUP-AG-53/2015, SUP-JDC-439/2017 y acumulados, SUP-JRC-151/2017, SUP-JDC-439/2017 y acumulados, SUP-REP-8/2017, SUP-REP-15/2017, SUP-REP-142/2017 y SUP-REP-174/2017, SUP-REP-61/2018, entre otros.



para determinar cuál es la autoridad competente para conocer e imponer las sanciones que en su caso correspondan, si las locales o las nacionales⁴; en el entendido de que, en principio, el conocimiento de violaciones al principio constitucional de imparcialidad y equidad en la contienda se definirá a partir del tipo de proceso electoral en que incidan, de tal suerte que, si se trata de una elección local, será competente la autoridad electoral de la entidad donde se desarrolle el proceso electoral y, en esa misma lógica, si la afectación es a la elección federal, corresponderá al Instituto Nacional Electoral el conocimiento de la infracción⁵.

67. No obstante lo anterior, existen casos en los que la conducta denunciada, puede incidir en más de una entidad con proceso electoral local, o bien, en una misma entidad, pero donde se estén desarrollando, de manera concurrente, el proceso electoral federal y el local; en estos casos, conforme a la jurisprudencia 25/2015 (transcrita previamente), la competencia para conocer del

⁴ Jurisprudencia 3/2011, de rubro **COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS LOCALES CONOCER DE LAS QUEJAS O DENUNCIAS POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO)**, consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 4, número 8, 2011, pp. 12 y 13.

⁵ Promoción personalizada. Esta Sala Superior ha considerado que la competencia para conocer sobre presuntas violaciones correspondientes a promoción personalizada de los servidores públicos locales, se surte, en principio, a favor de los organismos públicos locales electorales son competentes para conocer de violaciones al respecto.

La interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 134, párrafos antepenúltimo y penúltimo, de la Constitución, así como sexto transitorio del Decreto de seis de noviembre de dos mil siete, por el que se reformó, entre otros, el citado precepto constitucional, se ha considerado que las autoridades electorales administrativas locales son competentes para conocer de las quejas y denuncias que se presenten en contra de servidores públicos locales por aplicar recursos públicos para influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos en el ámbito local, o por realizar propaganda gubernamental que implique su promoción personalizada y afecte la contienda electoral en la entidad federativa de que se trate.

Utilización de recursos públicos. El párrafo séptimo del artículo 134 constitucional prescribe, entre otras cuestiones, el principio de imparcialidad de los servidores públicos en el ejercicio de recursos públicos, lo que se encuentra vinculado con “la competencia equitativa entre los partidos políticos” es decir, a los procesos electorales.

SUP-REP-67/2020

procedimiento sancionador respectivo corresponderá al Instituto Nacional Electoral, porque la infracción denunciada no impacta solamente en una elección local y sus efectos nos están limitados al territorio de una entidad federativa.

68. Otro elemento que se ha tomado en consideración para definir la competencia entre las autoridades federales y las locales es si el servidor público a quien se le atribuye la infracción es local o federal.
69. Así, en los casos en que se aduzca la violación al artículo 134, de la Constitución y se señale una presunta afectación simultánea a los procesos electorales federal y local, o la conducta se impute a un servidor público federal e impacte en dos o más entidades federativas, el conocimiento de las posibles violaciones corresponderá a la autoridad electoral nacional; no obstante, si la infracción, dadas sus características, se circunscribe al ámbito local, será competencia del Organismo Público Local que corresponda.
70. Cabe agregar que, el debido uso de los recursos públicos (materiales y humanos), incluyendo la propaganda gubernamental derivado del artículo 134 de la Constitución, relacionado con el principio de equidad que recoge el numeral 41, de la propia Carta Magna, son valores que deben preservarse por las autoridades electorales, más allá de los procesos comiciales, porque el servicio público es constante; por ello, es que la existencia o no de un proceso electoral federal se constituye en un factor a considerar al momento de resolver en definitiva un procedimiento sancionador; empero, no puede ser el elemento que defina la competencia del Instituto Nacional Electoral.



71. De esta forma, la Sala Superior considera que de la interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 41, tercer párrafo, Base III, Apartado D; 116, fracción IV, inicio o), y 134, párrafo octavo, de la Constitución federal, en relación con lo establecido en los artículos 440, 470 y 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el caso se surte la competencia a favor del Instituto Nacional Electoral, porque los hechos motivo de denuncia pudieran impactar en dos procesos electorales locales —*Coahuila e Hidalgo, actualmente suspendidos*—; aunado a esto, en el caso el servidor público denunciado es el Presidente de la República, por lo que resulta evidente que la materia del procedimiento sancionador excede el ámbito de competencia de las autoridades locales y resulta competente el Instituto Nacional Electoral para conocer y resolver, en plenitud de atribuciones.
72. Es decir, si se denunció al Presidente de la República —*servidor público federal*—, por la promoción personalizada en propaganda gubernamental y existe el desarrollo de dos procesos electorales locales en dos entidades federativas —*actualmente suspendidos*—, resulta evidente que la competencia se surte a favor del Instituto Nacional Electoral, debido a que la conducta tiene incidencia en la materia electoral y no se circunscribe al territorio de una entidad federativa, aunado a que la materia de queja es inescindible. Por tanto, resulta infundado que el Instituto Nacional Electoral y la Comisión de Quejas y Denuncias sean incompetentes.
73. En conclusión, es claro que la materia de la supuesta violación excede el ámbito geográfico y competencial de una entidad

SUP-REP-67/2020

federativa, en cambio, existen elementos para sostener que la autoridad federal es competente para emitir las medidas cautelares, a saber:

- i) La presunta violación se da en todo el territorio nacional.
- ii) La responsable es una autoridad federal
- iii) El Instituto Nacional Electoral ejerció su facultad de atracción en los procesos electorales de Coahuila e Hidalgo

B. Improcedencia de la medida cautelar por suspensión de los procesos electorales locales.

74. El recurrente aduce que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral indebidamente decretó la medida cautelar, dado que en la resolución INE/CG83/2020, se determinó que queda sin efectos la suspensión de la propaganda gubernamental en los estados de Coahuila e Hidalgo, motivo por el cual fue indebido que se decretara la medida cautelar, ya que no existía prohibición al respecto. Asimismo, fue indebido que se decretara la suspensión de la propaganda en el resto de las entidades federativas en las que no se desarrolla algún proceso electoral.
75. El concepto de agravio se considera **infundado**, porque para justificar su decisión, la Comisión responsable refirió que los procesos electorales en los Estados de Coahuila e Hidalgo no se encuentran cancelados, sino únicamente suspendidos.
76. En el acuerdo impugnado se señaló que si bien, en estos momentos se encuentran suspendidas ciertas fases y actividades de los procesos locales de Coahuila e Hidalgo, lo cierto es que no



han sido cancelados y continúan en curso; por lo que el hecho de que no estén transcurriendo las etapas del proceso, ni se estén desarrollando actos tendentes al desarrollo de la jornada electoral, no implica que los entes públicos puedan realizar actos que impliquen promoción personalizada de un servidor público.

77. Además, se señaló que era evidente que en cuanto se superara la emergencia sanitaria se deberán reanudar, de inmediato, las actividades de organización de los procesos electorales, por lo que es de suyo relevante que en ambas entidades se mantengan las condiciones adecuadas para el correcto desarrollo de los procesos electorales.
78. También se precisó que se debía tener en cuenta que la distribución de la carta se realiza a nivel nacional y ello puede implicar una violación grave a los principios constitucionales y al deber de actuar con neutralidad exigible a los servidores públicos en todo tiempo, porque la distribución se realizó a nivel nacional y en apariencia del buen derecho ello puede implicar una violación grave a principios constitucionales.
79. Bajo ese contexto, en el análisis preliminar del caso, que es el que debe realizarse para resolver sobre las medidas cautelares, la autoridad responsable advirtió que existen elementos para estimar que la propaganda denunciada puede incidir en los procesos electorales referidos —*actualmente suspendidos*— y eso fue lo que justificó la adopción de las medidas.
80. En tal sentido, debe decirse que, contrariamente a lo que plantea el recurrente, para decretar las medidas cautelares no era

SUP-REP-67/2020

necesario que quedara fehacientemente acreditado que la propaganda tiene incidencia en un proceso electoral, pues ello será materia de estudio de la resolución principal que eventualmente se dicte en el procedimiento administrativo sancionador. Para decretar las medidas, era suficiente con que la autoridad advirtiera un riesgo de que se incidiera en la contienda.

81. Además, se debe mencionar que el motivo determinante para decretar la medida cautelar fue que, en apariencia del buen derecho, la propaganda gubernamental contenía elementos de promoción personalizada, motivo por el cual, se determinó suspender su distribución hasta en tanto se resuelva el fondo de la controversia; y tomando en consideración que su envío se realizaba a nivel nacional, se concluyó que la suspensión se diera en todo el territorio; sin que sea obstáculo para ello que en treinta entidades federativas no se desarrolle algún proceso electoral, dado que será hasta que se resuelva la queja, que se determine fehacientemente la existencia de la infracción por la posible afectación a un proceso electoral.
82. Por otra parte, se debe mencionar que el recurrente hace valer que en todo caso se debió aplicar la legislación local de los estados de Coahuila e Hidalgo. Ello también se considera **infundado**, ya que la distribución de la carta se realizó a nivel nacional y trascendió el ámbito de las mencionadas entidades, por lo que el Instituto Nacional Electoral, al ser competente, como se precisó en el apartado que antecede, debió aplicar la legislación general, tal como lo hizo; de ahí que no asista razón al recurrente.



C. Indebida valoración de pruebas.

83. Alega el recurrente que la Comisión responsable no valoró debidamente los elementos de prueba, ya que de ellos no se advierte el temor fundado de que de la existencia de hechos que pongan en peligro o lesionen algún derecho, por lo que la omisión de valorar las pruebas y la respuesta dada en la contestación a la queja hace que no esté fundado y motivado debidamente el acto.
84. El concepto de agravio es **infundado**, debido a que la autoridad responsable sí valoró los elementos de prueba y las manifestaciones dadas en el oficio de contestación; por su parte, el recurrente omite controvertir las consideraciones que sobre esos puntos expuso la responsable. Al respecto, en el acuerdo controvertido se advierte que están transcritas las respuestas, así como las cartas motivo de denuncia, las cuales fueron valoradas por la responsable, exponiendo sustancialmente que:
- El Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, en la conferencia de prensa matutina del veintitrés de abril, señaló que a las personas que fueron precalificadas para otorgarles el apoyo económico de veinticinco mil pesos, les fue enviada la carta objeto de denuncia.
 - El Instituto Mexicano del Seguro Social informó que la carta objeto de denuncia es una misiva personalizada y de carácter informativo, donde se señalan los términos del crédito a empresarios e información sobre aspectos particulares del mismo, tales como su monto a recibir, el plazo a pagar y las mensualidades del programa que busca mitigar los efectos económicos de la pandemia.
 - El Instituto Mexicano del Seguro Social informó que la carta objeto de denuncia se dirige únicamente a los beneficiarios del crédito, en razón de la contingencia por el COVID-19, y que ésta ha sido modificada respecto de su versión original (la modificación consistió en quitar el nombre del Presidente, el resto del texto quedó igual). Asimismo, indicó que no se tiene una meta en cuanto a la emisión de apoyos, ya que la intervención de dicha

SUP-REP-67/2020

dependencia se limita a validar los criterios de elegibilidad de las solicitudes recibidas en el marco del programa a cargo de la Secretaría de Economía, e informó que, a la fecha, 66,590 patrones son elegibles para recibir ese apoyo.

- De conformidad con la información proporcionada por la Secretaría de Economía, el programa social de referencia, en su modalidad microempresa familiar, inició su operación el veintisiete de abril del año en curso, tiene como objeto el apoyo a las personas con actividad empresarial, con motivo de la emergencia sanitaria y el número de créditos atenderá a la suficiencia presupuestaria, siendo que dicha dependencia señaló que no remite a los beneficiarios del mismo la carta objeto de denuncia, ni está involucrada en su confección o envío.
- El veinticuatro de abril del presente año, se publicaron el Diario Oficial de la Federación los LINEAMIENTOS para la Operación del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares, y el veintisiete de abril siguiente, por el mismo medio, se publicó la modificación a los mismos.
- La Consejería Jurídica de la Presidencia de la República, en esencia, informó que el programa tiene soporte en los LINEAMIENTOS que para tal efecto se emitieron; que inició su operación el veintisiete de abril del año en curso y no se tiene fecha para su conclusión; que la Secretaría de Economía no ha emitido carta alguna relacionada con lo anterior; que el número de créditos depende de la suficiencia presupuestaria y que la carta fue modificada por el Instituto Mexicano del Seguro Social, a fin de eliminar el nombre de cualquier servidor público.

[...]

El veintisiete de abril de dos mil veinte se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo por el que se modifican los Lineamientos para la operación del programa de apoyo financiero a microempresas familiares” en el cual, en lo que interesa al presente apartado:

- La Modalidad Crédito Solidario a la Palabra cambió su nombre por el de Modalidad Apoyo Solidario a la Palabra.
- Se añadió la definición de Empresas solidarias del sector formal, definidas como tal, “aquellas empresas que con base en los registros administrativos del IMSS, al 15 de abril de 2020, conservaron el promedio de su plantilla laboral del primer trimestre de 2020.”
- La Modalidad Apoyo Solidario a la Palabra va dirigida a Empresas solidarias del sector formal.



De lo anterior se obtienen las siguientes conclusiones relacionadas con el crédito otorgado a empresarias y empresarios que se han visto afectados con motivo de la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19):

- Los créditos u apoyos se otorgan en el marco del **Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares**, al que también se refiere como "**Programa de Crédito a la Palabra**".
- El referido programa tiene dos variantes: Modalidad microempresa familiar y Modalidad Apoyo Solidario a la Palabra.
- Para acceder al crédito en la modalidad Apoyo Solidario a la Palabra se debe entrar a la página de internet <http://imss.gob.mx/>, debiendo ingresar su Registro Federal de Contribuyentes, siendo que, el Instituto Mexicano del Seguro Social, comunicará por éste medio, si dicha persona es elegible para el crédito y, de ser candidato al mismo, se deberá llenar una solicitud.
- En el Anexo 1 de los Lineamientos, se establecen los municipios que tienen cobertura para ser considerados en la modalidad de microempresa familiar, de lo que se destaca la inclusión de municipios pertenecientes a todas las entidades federativas del país; en Coahuila, los municipios de Monclova y Torreón, y en Hidalgo, los municipios de Pachuca de Soto y Tizayuca.
- Corresponde a la Secretaría de Economía la publicación de las características, beneficios y procedimientos para el acceso al plan de apoyo económico, mediante los medios y canales de comunicación adecuados para la población objetivo y en general.
- Para acceder al crédito en la modalidad microempresa familiar, de manera preferente, se debe estar registrado en el Censo para el Bienestar, sin embargo, en caso de existir disponibilidad presupuestaria, podrá atenderse a Personas Microempresarias no incluidas en el Censo del Bienestar.
- El programa, en su modalidad de crédito solidario a la palabra, podrá tener cobertura a nivel nacional, según lo determine el propio IMSS, aunado que la implementación de dicho programa corre a cargo de la Secretaría de Economía.

85. Finalmente, la autoridad responsable concluyó que:

[...] de lo informado por las autoridades que han sido requeridas en el presente procedimiento y de las constancias de autos, no

SUP-REP-67/2020

existe certeza ni claridad respecto de la cantidad de cartas ni del periodo de su elaboración o distribución **-en ninguna de sus versiones-**, a pesar de que les fue requerido oportunamente dichos datos.

En efecto, de las constancias de autos, no es posible desprender la fecha en que inició y, en su caso, concluyó la elaboración y distribución de la primera versión de la carta, ni tampoco la fecha en que inició la elaboración y distribución de la segunda versión de la carta.

Esta circunstancia, junto con el hecho de que subsiste el argumento central de los quejosos, relativo a que la manera en que se comunica el citado programa social del gobierno federal, contiene elementos de promoción personalizada, justifica el análisis y valoración jurídica de dicho planteamiento.

[...]

Naturaleza de la carta

Bajo la apariencia del buen derecho, la carta se considera **propaganda gubernamental**, en la medida en que contiene y destaca acciones, planes y medidas gubernamentales, en el marco de una situación extraordinaria.

En efecto, a partir de la interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 41, base III, apartado C, párrafo segundo, y 134, párrafo penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Sala Superior ha considerado, que la expresión *propaganda gubernamental* utilizada en el artículo 41 constitucional tiene un significado diferente al del lenguaje usual y técnico, porque, por regla general, la propaganda gubernamental comprende únicamente un proceso de información, más no de persuasión, toda vez que las instancias y órganos de Gobierno no persiguen persuadir al receptor del mensaje para que éste se convenza de que la acción gubernamental es adecuada o eficaz, **sino informar de manera más objetiva a los gobernados sobre la actividad de sus representantes** u orientar al gobernado sobre la manera en que puede acceder a servicios públicos o beneficiarse de programas sociales, entre otros supuestos.

[...]

Promoción personalizada

Bajo la apariencia del buen derecho, la carta objeto de denuncia contiene elementos que pudieran implicar promoción personalizada del Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, en contravención a lo dispuesto en el párrafo



octavo del artículo 134 constitucional, como se explica a continuación.

En efecto, del análisis integral a dicho documento, se advierte que su confección y texto están elaborados **en primera persona del singular**; esto es, desde el punto de vista, consideración o voz del Presidente de la República; servidor público cuyo nombre es del amplio dominio público.

En efecto, aun y cuando en la nueva versión de la carta se haya eliminado su nombre, subsiste el texto original -redactado en primera persona del singular- y su cargo, por lo que es claro que se está resaltando al servidor público y no los datos objetivos de la operación del programa.

Esta situación, bajo la apariencia del buen derecho, pone en evidencia que el ofrecimiento de los señalados créditos, no se transmite o comunica a la ciudadanía como una medida o actividad exclusivamente pública, cuya ejecución, trámite y eventual otorgamiento están a cargo de la administración pública federal, sino que es **asumida** por el Presidente de México como un **acto propio, personal y directo**.

Las frases y expresiones que dan cuenta de lo anterior son las siguientes: *“Por esta razón, **me dirijo a ti para sellar el compromiso que significa el entregarte**, en nombre del gobierno que represento, un apoyo económico por 25 mil pesos”* y *“**Siempre he pensado** que la mayor riqueza de México es la honestidad de su pueblo”*.

No se ignora que en la misma carta se precisa que el apoyo económico se hace “en nombre del gobierno que represento”; sin embargo, se considera que dicha frase es insuficiente para derribar o desvirtuar el formato y texto general de la carta, la cual, se insiste, contiene una narrativa central y preponderante que está formulada en primera persona; esto es, **es el Presidente de la República, quien, de forma individual, se dirige a la ciudadanía para hacer del conocimiento el ofrecimiento de los referidos créditos**.

Así, en principio, el diseño y manera en que se redacta la carta se aparta de la forma y características que nuestro orden jurídico prevé, en una de sus vertientes, para la validez de la propaganda gubernamental; a saber: tener **carácter institucional**, fines informativos, educativos y de orientación social, sin que en ningún caso se incluyan nombres, imágenes, voces o símbolos que **impliquen promoción personalizada** de cualquier servidor público.

SUP-REP-67/2020

Más aún, de conformidad con lo dispuesto en el punto DÉCIMO SÉPTIMO de los LINEAMIENTOS que regulan y establecen las bases de operación de dicho programa, corresponde a la Secretaría de Economía publicar las características, beneficios y procedimientos para el acceso al apoyo financiero, a través de los medios y canales de comunicación adecuados para la población objetivo y general, **y no así al Titular del Ejecutivo Federal**, como ocurre en el caso.

86. Lo anterior revela que la responsable sí analizó y valoró los elementos de prueba y advirtió por qué era necesario el dictado de la medida cautelar, sin que el recurrente controvierta frontalmente esas consideraciones ni manifiesta qué elementos de prueba o en qué sentido debieron ser analizados y valorados, para llegar a una conclusión diversa. Por tanto, no le asiste razón y se concluye que es infundado el concepto de agravio.
87. También resulta **infundado** lo concerniente a que no se advierte cuál es la afectación a los procesos electorales suspendidos, porque los hechos no se vinculan con algún proceso electoral, ya que no hay proceso electoral federal y los dos locales están suspendidos y por ello no existe impacto que genere inequidad que amerite la adopción de una cautelar.
88. La calificativa anterior radica, por una parte, en que, a partir del contenido y diseño de la carta (en sus dos primeras versiones), la responsable no advirtió que ésta tuviera carácter institucional, fines informativos, educativos y de orientación social, ni que el Presidente de la República tuviera que suscribirlas. Máxime que, de acuerdo con el punto Décimo Séptimo de los Lineamientos, le corresponde a la Secretaría de Economía publicar las características, beneficios, procedimientos para el apoyo financiero y no al Titular del Ejecutivo. El recurrente no



controvierte esas consideraciones, por tanto, acepta tácitamente que las dos primeras versiones de la carta, en un examen preliminar, no se apegan al marco legal aplicable.

89. Sobre esa base, debe decirse que la responsable tuvo por demostrado que la carta se distribuye a nivel nacional, lo que implica su distribución en dos entidades federativas con procesos electorales suspendidos, pero no cancelados (Coahuila e Hidalgo). De ahí que sea claro que el peligro advertido por la responsable consistió en la distribución de propaganda gubernamental que, en examen preliminar, contiene promoción personalizada en dos entidades federativas con proceso electoral.
90. Cabe agregar que si bien los procesos electorales locales de Coahuila e Hidalgo están suspendidos, los mismos siguen vigentes, ya que no han sido cancelados, tal como lo señaló la responsable al analizar el elemento temporal para la concesión de la medida cautelar, ya que en un análisis preliminar y con base en la apariencia del buen derecho, existe riesgo en la equidad en la contienda por la entrega de las cartas.
91. Así, tal como consideró la responsable, es válido afirmar que existe base objetiva y razonable para sostener que la carta denunciada, analizada en su conjunto e integridad —*en un estudio preliminar y sin realizar un pronunciamiento que implique el fondo de la cuestión debatida*—, contiene elementos de promoción personalizada que resultan ajenos e innecesarios para informar a las personas beneficiarias del crédito las modalidades y requisitos para su entrega.

SUP-REP-67/2020

92. Ante tal circunstancia y para evitar una posible afectación a los principios constitucionales, particularmente y de manera destacada, el de equidad en materia electoral cuya observancia es exigida a todos los servidores públicos, tomando en cuenta que los estados de Coahuila e Hidalgo están en proceso electoral — *suspendidos y no cancelados, ya que se está a la espera de contar con las condiciones de salud que permitan continuar con el desahogo de las actividades para que la ciudadanía esté en aptitud de ejercer sus derechos político-electorales para la renovación de los órganos de representación y de gobierno*—, y ante las condiciones extraordinarias en que se encuentra el país, resulta imperativo que los actos de gobierno se apeguen a las normas constitucionales y legales aplicables, para garantizar la participación de la ciudadanía y los partidos políticos en condiciones de equidad.
93. Finalmente, se debe destacar que también se considera ajustado a derecho que se haya decretado la suspensión a nivel nacional y no sólo en las entidades referidas, ya que estamos frente a una medida cautelar, la que se adopta en apariencia del buen derecho; y si la distribución es nacional, la suspensión debe abordar esa territorialidad, ya que será hasta el estudio del fondo que se verifique si en las entidades en que no existe proceso electoral se actualiza o no la infracción.

D. Acto consumado.

94. La Sala Superior concluye que los planteamientos del recurrente relativos a que se debió negar la medida cautelar, porque los actos se habían consumado de forma irreparable son **infundados**, como se expone a continuación.



95. Lo **infundado** radica en que la autoridad responsable, al analizar las constancias de autos, no advirtió elementos suficientes para tener por cierto que ya no se distribuían las cartas objeto de denuncia, al respecto aseveró que:

Sin embargo, de lo informado por las autoridades que han sido requeridas en el presente procedimiento y de las constancias de autos, no existe certeza ni claridad respecto de la cantidad de cartas ni del periodo de su elaboración o distribución **-en ninguna de sus versiones-**, a pesar de que les fue requerido oportunamente dichos datos.

En efecto, de las constancias de autos, no es posible desprender la fecha en que inició y, en su caso, concluyó la elaboración y distribución de la primera versión de la carta, ni tampoco la fecha en que inició la elaboración y distribución de la segunda versión de la carta.

96. Como se advierte de lo anterior, contrario a lo aseverado por el recurrente, la autoridad responsable sí analizó las constancias de autos y determinó que existía materia para hacer pronunciamiento sobre las cartas denominadas uno y dos, en virtud de que en autos no quedó demostrado cuáles fueron los periodos de elaboración y distribución de las cartas identificadas como uno y dos.
97. De lo anterior, se aprecia que la responsable estimó que no podía tener por demostrado que los hechos relativos a la elaboración y distribución de las cartas se encontraran consumados de manera irreparable, porque consideró que no existe certeza de que esas cartas ya no se estén elaborando y/o distribuyendo, motivo por el cual consideró procedente decretar las medidas.
98. Por su parte, el recurrente se limita a aseverar de forma dogmática y genérica, que sí informó que se había suspendido la

SUP-REP-67/2020

distribución, pero no aporta elementos de prueba ni manifiesta qué pruebas aportó en el procedimiento para sustentar su dicho. De ahí que no asista razón al recurrente.

99. Al respecto, se debe precisar que correspondía al Instituto Mexicano del Seguro Social aportar en el procedimiento administrativo sancionador, los elementos probatorios suficientes para acreditar de forma fehaciente que la elaboración y distribución de las cartas 1 (uno) y 2 (dos), se habían suspendido de forma definitiva y sólo se elaboraba y distribuía la versión 3 (tres), debido a que era su afirmación y le correspondía probarla.
100. Además, se debe tener presente que, en atención a la carga dinámica de la prueba, conforme a la cual, debe aportar las probanzas quien esté en mejor posición o condición de hacerlo, es precisamente, el Instituto Mexicano del Seguro Social el órgano que se encuentra en mejores condiciones para allegar los elementos necesarios para acreditar que esas misivas no se producen ni distribuyen; sin que lo hubieran hecho en el procedimiento administrativo sancionador.
101. Sumado a lo anterior, en caso de que el recurrente ya no esté elaborando ni distribuyendo las cartas que se consideraron como promoción personalizada, ningún agravio le causaría la medida cautelar.
102. Asimismo, se debe precisar que en la propia resolución reclamada se estableció que la tercera versión de la carta se remitió el mismo día que se emitió la resolución, señalando “*que sería el nuevo formato de la carta que sería implementada*”, razón por la cual la autoridad responsable no estaba en aptitud de concluir que ya se



estuviera distribuyendo, ni dejaba sin materia el dictado de la medida cautelar, porque lo que tenía que haberse demostrado es que ya no se estaban elaborando ni distribuyendo las dos primeras versiones de la carta.

103. Por tanto, resulta infundado lo alegado en el sentido de que no se valoró como prueba plena el informe rendido por el Instituto Mexicano del Seguro Social en el sentido de que las cartas informativas con base en las que se decretó las medidas cautelares ya no son entregadas, no obstante que se trataba de una documental pública, porque como se precisó, la autoridad sí valoró ello, pero no obtuvo prueba fehaciente, de que se hubiera detenido la distribución de las dos primeras versiones de la carta, sustentada en algún elemento de prueba.

E. Carácter informativo de la carta y contexto con la emergencia sanitaria.

104. El recurrente afirma que la Comisión responsable no tomó en cuenta que la carta fue emitida en el contexto de la emergencia sanitaria que se vive en el país, con motivos de la instrumentación del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares.
105. En el mismo sentido, considera que la carta tiene una finalidad informativa, la cual se emite por virtud de la contingencia, por lo cual se pretende comunicar una medida de emergencia y no se usan medios masivos de comunicación.
106. A juicio de la Sala Superior, los agravios son **inoperantes**, en la medida en que tales motivos de inconformidad están encaminados, esencialmente, a sostener la legalidad de la

SUP-REP-67/2020

emisión de las cartas que son objeto de la denuncia, bajo la premisa de que resulta válido que se hayan emitido tales misivas, ya que se hace necesario derivado de las condiciones de emergencia sanitaria en las que se encuentra en país, con el objeto de dar a conocer un programa del gobierno para apoyar económicamente a empresas.

107. Como se aprecia, tales consideraciones pertenecen al núcleo del fondo del asunto, en el cual corresponderá analizar si existen causas justificadas para la emisión de las cartas en estudio. Sin embargo, en la presente resolución, la materia está constituida por la legalidad de la medida cautelar, por tanto, para que resulte jurídicamente viable el análisis de los motivos de inconformidad se hace necesario que estos estén encaminados a cuestionar las razones o los elementos necesarios para acreditar la procedencia de la medida cautelar.
108. Por otra parte, debe decirse que la Sala Superior ha sustentado⁶ que las medidas cautelares en materia electoral constituyen un mecanismo de tutela preventiva o instrumento jurídico para prevenir la posible afectación a un derecho, a los principios rectores en la materia, o para garantizar el cumplimiento de alguna obligación jurídica, en forma inmediata y eficaz, y previamente a cualquier resolución de fondo y definitiva en la materia.
109. En el mismo sentido, la Corte Interamericana ha sostenido que las medidas precautorias constituyen una garantía jurisdiccional de carácter preventivo que tiene una doble función: cautelar en tanto

⁶ Jurisprudencia 14/2015, cuyo rubro es: "MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA".



que están destinadas a preservar una situación jurídica, pero también y fundamentalmente tutelar, porque protegen derechos humanos buscando evitar daños irreparables a las personas.⁷

110. De tal forma que, en cualquier sistema o jurisdicción, las medidas cautelares son emitidas en función de las necesidades de protección, siempre que se cumplan presupuestos de gravedad, urgencia, o posible irreparabilidad; para atender las situaciones planteadas y prevenir la consecución de situaciones de riesgo adicionales, y ello, las convierte en garantías jurisdiccionales de carácter preventivo.
111. Aunado a lo anterior, bajo la apariencia del buen derecho, la carta no se contempla en las reglas de operación previstas en los “*Lineamientos para la operación del programa de apoyo financiero a microempresas familiares*”; por tanto, también bajo la apariencia del buen derecho, no se justifica su entrega como parte de un programa que tiene su fundamento en la emergencia sanitaria por el virus del COVID-19, que tiene como finalidad otorgar un crédito a empresarias y empresarios afectados por la pandemia.

F. Suplencia indebida de la queja

112. El recurrente afirma que la responsable no tomó en cuenta que en los procedimientos sancionadores priva el principio dispositivo, por lo que indebidamente suplió la deficiencia de la queja al ordenar que se suspendiera todo “...*tipo de exhibición, distribución o difusión a través de cualquier modalidad o medio de comunicación, incluyendo redes sociales y portales de internet.*”

⁷ Ver: CIDH, Medidas provisionales, *Caso Urso-Branco vs Brasil*, 7 de julio de 2004.

SUP-REP-67/2020

ya que afirma, esta no fue una cuestión que le fuera solicitada en las denuncias correspondientes.

113. El agravio es **infundado**, ya que, los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional solicitaron en sus respectivos escritos de queja que “*se ordenara la suspensión de la difusión y distribución de la propaganda*”, lo que se traduce en que se detuviera la difusión en cualquier medio. Incluso, el Partido Revolucionario Institucional precisó que el Presidente de la República y el Instituto Mexicano del Seguro Social difunden la propaganda en Facebook y Twitter, por lo que, resulta inexacto lo alegado por el recurrente, ya que sí fue solicitado y, por tanto, la resolución reclamada cumple el principio de congruencia, al atender la petición expresa de los denunciantes.
114. Por otra parte, se debe precisar que, con independencia de que tales efectos o alcances no hubieran sido solicitados, lo cierto es que no tienen un carácter diverso a la esencia de la medida cautelar, sino que forman parte de los efectos propios de la resolución, con la finalidad de que esta cumpla con su finalidad y resulte efectiva.
115. En efecto, la finalidad de la medida cautelar consiste en que los actos denunciados cesen en su comisión, con la finalidad de que no se produzcan mayores daños o efectos, en lo que se decide el fondo de la denuncia.
116. Bajo esta lógica, si la medida cautelar tiene por objeto que se suspenda la difusión de la carta denunciada, esto abarca no sólo su distribución física (postal) sino también a través de cualquier



otro medio de comunicación, más aquellos que tienen un carácter masivo, como podría ser las redes sociales e internet.

117. Conforme a esto, aun en la hipótesis de que no se hubiera solicitado por parte de los denunciantes, de manera expresa, la suspensión de la difusión de la carta en otros medios, se considera que la determinación de la Comisión responsable es idónea y se justifica en la medida que es apta y suficiente para cumplir con la finalidad de las medidas cautelares.

G. Conclusión general

118. Conforme a lo que se ha analizado a lo largo de esta sentencia, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para emitir el acuerdo controvertido, analizó el contenido de los escritos de queja, las respuestas otorgadas por las autoridades, así como el caudal probatorio correspondiente y necesario para la adopción de la decisión que asumió.
119. En ese sentido, se advierte, como se ha dejado patente en los apartados previos, que cumplió los principios de congruencia y exhaustividad, al atender la petición en los términos solicitados y analizando las pruebas y respuestas de las autoridades presuntamente infractoras, por lo que no existen las aducidas falta de exhaustividad e incongruencia hechas valer de forma genérica por el Instituto Mexicano del Seguro Social. De ahí que resulten infundadas esas alegaciones.
120. En consecuencia, ante lo infundado e inoperante de los conceptos de agravio, se confirma el acto controvertido.

SUP-REP-67/2020

121. Por los fundamentos y razones expuestas se aprueba el siguiente:

XI. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo controvertido.

NOTIFÍQUESE en términos de ley.

En su oportunidad, devuélvase las constancias que correspondan y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **mayoría de seis** votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Con el voto en contra del Magistrado José Luis Vargas Valdez, quien formula voto particular. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe.

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

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO



DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-67/2020.

Con el respeto que me merecen las Magistradas y los Magistrados, disiento de la sentencia dictada en el expediente arriba indicado, en la que se **confirma** el acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, por el que se determinó procedente la adopción de medidas cautelares correspondientes a la promoción personalizada del Presidente de la República, a partir del análisis de las dos primeras versiones de las cartas para dar a conocer y difundir la implementación del *Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares*, y se ordenó al Instituto Mexicano del Seguro Social que suspendiera la elaboración, distribución y entrega de las cartas que contuvieran dichos formatos y en su lugar, de estimarlo procedente, las sustituyera con uno diverso que se ajustara al marco constitucional y legal.

I. Contexto del caso.

La controversia surge con las denuncias formuladas por los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional, en contra del Presidente de la República, por el supuesto uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada, derivado de la inclusión de su nombre en las cartas que se hacen llegar a los empresarios seleccionados para otorgarles un crédito, con motivo de la contingencia sanitaria por COVID-19 como parte

SUP-REP-67/2020

del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares, así como por la difusión de dicho programa en las redes sociales Twitter y Facebook. Asimismo, solicitaron la adopción de medidas cautelares.

Al respecto, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral determinó procedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas por los denunciantes, a partir del análisis de las dos primeras versiones de las cartas, al considerar que, en apariencia del buen derecho y de forma preliminar, dichos documentos constituían propaganda personalizada del citado funcionario público porque su confección y texto se dirigía a resaltar su figura y no a proporcionar datos objetivos del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares.

Sobre el particular, la citada Comisión señaló que, si bien el Instituto Mexicano del Seguro Social informó que la carta denunciada dejó de distribuirse y que en su lugar se empezaría a utilizar un nuevo formato que la propia autoridad validó, se carecía de elementos que generaran certeza de que hubiera cesado su elaboración y envío, pues, inclusive, en las cuentas de Facebook y Twitter del Presidente de la República y del Titular del referido Instituto se podía consultar la propaganda objeto de queja.

Ahora bien, la pretensión del Instituto Mexicano del Seguro Social en el presente recurso consiste en que esta Sala Superior deje sin efectos el acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, porque, entre otras



cuestiones, considera que no se cumple con la función primordial de las medidas cautelares porque, desde la investigación preliminar, informó a la autoridad administrativa que la propaganda denunciada ya no se estaba generando ni distribuyendo.

II. Consideraciones de la mayoría.

La posición mayoritaria estima que, como lo sostuvo la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, de las constancias que obran en autos no queda demostrado cuáles fueron los periodos de elaboración y distribución de los diversos formatos de la carta denunciada, por lo que, al no haber certeza respecto al cese de su distribución a los beneficiarios del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares, fue correcto que se decretara la medida cautelar.

III. Consideraciones que sustentan el disenso.

Como lo adelanté, no comparto el criterio sostenido por la mayoría. Para el suscrito, se debió revocar el acuerdo impugnado y dejar sin efectos la medida cautelar decretada por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, debido a que, al momento de su emisión, ya no existían los hechos que se pretendían hacer cesar, es decir, los hechos de la investigación preliminar se habían consumado.

SUP-REP-67/2020

Sustento mi postura en las consideraciones y fundamentos que enseguida expongo.

a. Naturaleza de las medidas cautelares.

Las medidas cautelares constituyen instrumentos que puede decretar la autoridad competente, entre otros, para impedir la continuación de los efectos perjudiciales de la presunta falta administrativa, durante el desarrollo del procedimiento respectivo.

Así, la finalidad esencial de las medidas cautelares consiste en prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva y evitar que se generen daños irreparables, con lo que se asegura la eficacia de la resolución que se dicte.

Por consecuencia, las medidas cautelares están dirigidas a garantizar el cese inmediato de los efectos perjudiciales de la presunta falta administrativa y evitar su propagación durante la sustanciación del procedimiento de responsabilidad administrativa.

Bajo esa lógica, las medidas cautelares tienen las características de accesorias y sumarias. Accesorias, porque su determinación no constituye un fin en sí mismo; y, sumarias, debido a que su eficacia depende de que se analicen y decreten en plazos breves.

Además, es de precisarse que dichas medidas también sirven para tutelar el interés público, porque buscan restablecer los derechos conculcados, desapareciendo provisionalmente, los



efectos de una conducta que se califica como causa de responsabilidad.

Por tanto, las medidas cautelares están dirigidas a garantizar, bajo un examen preliminar, la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado.

Sobre dicho punto, debe subrayarse que el legislador previó la posibilidad de que se decreten medidas cautelares con efectos provisionales, transitorios o temporales, **con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción.**

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

Ahora bien, para que en el dictado de las medidas cautelares se cumpla el principio de legalidad, la fundamentación y motivación deberá ocuparse cuando menos, de los aspectos siguientes:

a. La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso, y,

SUP-REP-67/2020

b. El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama (*periculum in mora*).

La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida –que se busca evitar sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento o proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.

Atendiendo a esa lógica, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como *fumus boni iuris* –apariencia del buen derecho– unida al *periculum in mora* –**temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final**–.

Sobre la apariencia del buen derecho, debe precisarse que ésta apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable.

Por su parte, el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.



Como se puede deducir, la verificación de ambos requisitos obliga indefectiblemente a realizar una evaluación preliminar del caso concreto, a fin de determinar si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares.

En consecuencia, si de ese análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño o violación inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, entonces se torna patente que la medida cautelar debe ser acordada, salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual deberá negarse la medida cautelar.

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

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

SUP-REP-67/2020

- Justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adopte.
- Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce y dentro de los límites que encierra el estudio preliminar, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y si presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.

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

b. Marco jurídico aplicable.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 3, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, la adopción de medidas cautelares procede, en todo tiempo, para lograr **el cese de los actos o hechos que constituyan la infracción denunciada**; evitar la producción de daños irreparables; la afectación de los principios que rigen los procesos electorales; o bien, cuando se pongan en riesgo la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias.

Asimismo, en el párrafo 4 del referido precepto reglamentario se establece que es requisito para solicitar la adopción de medidas



cautelares, **precisar el acto o hecho que constituya la infracción denunciada y de la cual se pretenda hacer cesar.**

Por su parte, en el artículo 39 del aludido Reglamento de Quejas se establecen las causales de improcedencia de las solicitudes para adoptar medidas cautelares.

En el caso, importa tener presente la prevista en la fracción III, del párrafo 1, del citado artículo, consistente en que, del análisis de los hechos o de la investigación preliminar, se observe que se trata de actos consumados.

c. Caso concreto.

De conformidad con el marco que ha sido expuesto, la finalidad primordial de las medidas cautelares es lograr el cese de los actos o hechos que constituyan la infracción denunciada.

Ello implica que, al momento de analizar su procedencia, la autoridad administrativa debe tener muy claro cuáles son los hechos y conductas denunciadas, pues ese será el punto de partida para el análisis que deberá realizar para determinar si deben o no suspenderse.

En el caso, los tres partidos denunciantes señalaron que el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos incurrió en infracciones a la normativa electoral por usar indebidamente recursos públicos para promocionar su imagen en propaganda gubernamental; concretamente, denunciaron que se incluyó su nombre en las cartas que se hacen llegar a las

SUP-REP-67/2020

empresarias y empresarios seleccionados para otorgarles un crédito por veinticinco mil pesos, con motivo de la contingencia sanitaria por el COVID-19.

Asimismo, los denunciantes solicitaron el dictado de medidas cautelares consistentes en suspender el envío, difusión o entrega de las “cartas de respuesta afirmativa” y de cualquier otro medio similar que tenga por objeto promover el nombre del Presidente de la República.

Sobre esa base, para el suscrito es claro que la materia de análisis a que debió circunscribirse la responsable consistía, precisamente, en dilucidar si debía o no cesar la generación y distribución de la carta que incluía el nombre del Presidente de la República, ante el riesgo de que pudiera afectar algún principio rector de los procesos electorales.

Dicho de otro modo, en el caso, atendiendo a las denuncias, el acto que puntualmente se solicitó cesar o suspender fue la producción y distribución de la carta institucional que incluía el nombre del titular del Ejecutivo Federal, por presuntamente contravenir lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 134 constitucional.

Ahora bien, en el acuerdo impugnado, la responsable determinó procedente la adopción de la medida cautelar, respecto de “...*la promoción personalizada del Presidente de la República, a partir del análisis de las dos primeras versiones de las cartas para dar a*




conocer y difundir la implementación del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares.”

Y para tal efecto, ordenó al Instituto Mexicano del Seguro Social, a través de su Director o a quien conforme a su normativa interna esté facultado para sustituirlo, para que, “*de inmediato, en un plazo que no podrá exceder de veinticuatro horas, realice las acciones, trámites y gestiones suficientes para detener o suspender la elaboración, distribución y entrega de las cartas o documentos, que contengan el formato primero y segundo de la carta denunciada y, en su lugar, si así lo estima pertinente, sustituirlas por cartas o comunicaciones que se ajusten al marco constitucional, legal...*”

En las relatadas circunstancias, en apego al marco que ha sido expuesto, como lo adelanté, es mi convicción que, en el caso, no se debió conceder la medida cautelar solicitada, porque durante la investigación preliminar se obtuvo, de manera indiciaria, que la conducta denunciada **ya no continuaba realizándose en los términos precisados en las denuncias.**

La carta objeto de denuncia, se formuló en los siguientes términos:


Imagen	Texto
--------	-------

Imagen	Texto
	<p>“Estimada amiga, amigo.</p> <p>Según los registros administrativos del Instituto Mexicano del Seguro Social, pese a la emergencia sanitaria que nos aflige, demostrándose solidaridad al mantener al 15 de abril 6 trabajador (es) en tu plantilla, número por lo menos igual al promedio de tus trabajadores inscritos durante el primer trimestre.</p> <p>Por esta razón, me dirijo a ti para sellar el compromiso que significa el entregarte, en nombre del gobierno que represento, un apoyo económico por 25 mil pesos.</p> <p>El apoyo te será entregado en la cuenta bancaria que proporcionaste en tu registro, en un lapso no mayor a 7 días hábiles.</p> <p>Para recibir tu apoyo no hace falta que dejes en prenda ninguna garantía, basta con tu palabra. Siempre he pensado que la mayor riqueza de México es la honestidad de su pueblo.</p> <p>Ojalá y este apoyo contribuya a que tu empresa haga frente a la emergencia sanitaria que, unidos como nación, superaremos.</p> <p>Lic. Andrés Manuel López Obrador Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”</p>

Ahora bien, al admitir los escritos de queja, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral ordenó el desahogo de diversas diligencias preliminares, entre las cuales requirió al Instituto Mexicano del Seguro Social que proporcionara diversa información relacionada con la elaboración, distribución y entrega de la referida carta, a los beneficiarios del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares.



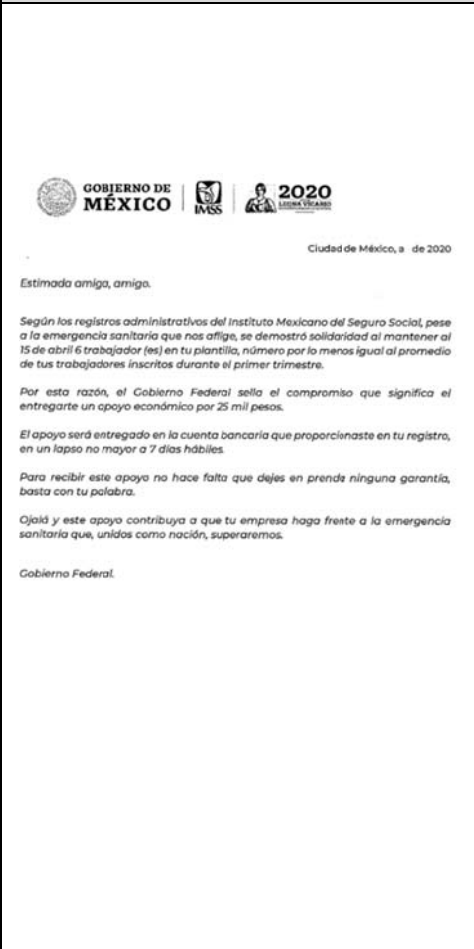
En lo que al caso interesa, al dar respuesta al mencionado requerimiento, el Instituto Mexicano del Seguro Social informó que la carta denunciada se dirigía únicamente a los beneficiarios del citado programa y que ésta había sido modificada respecto de su versión original, para quedar como sigue:

Imagen	Texto
	<p>"Estimada amiga, amigo.</p> <p>Según los registros administrativos del Instituto Mexicano del Seguro Social, pese a la emergencia sanitaria que nos aflige, demostrándose solidaridad al mantener al 15 de abril 6 trabajador (es) en tu plantilla, número por lo menos igual al promedio de tus trabajadores inscritos durante el primer trimestre.</p> <p>Por esta razón, me dirijo a ti para sellar el compromiso que significa el entregarte, en nombre del gobierno que represento, un apoyo económico por 25 mil pesos.</p> <p>El apoyo te será entregado en la cuenta bancaria que proporcionaste en tu registro, en un lapso no mayor a 7 días hábiles.</p> <p>Para recibir tu apoyo no hace falta que dejes en prenda ninguna garantía, basta con tu palabra. Siempre he pensado que la mayor riqueza de México es la honestidad de su pueblo.</p> <p>Ojalá y este apoyo contribuya a que tu empresa haga frente a la emergencia sanitaria que, unidos como nación, superaremos.</p> <p>Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."</p>

Posteriormente, y previo al dictado de la medida cautelar, el Titular de la Coordinación de Asuntos Contenciosos del Instituto Mexicano del Seguro Social, remitió a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral un alcance al desahogo del requerimiento formulado, por el cual manifestó que **se implementaría un nuevo**

SUP-REP-67/2020

formato de carta dentro del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares, para lo cual exhibió un ejemplar, como se ilustra a continuación:

Imagen	Texto
	<p><i>Estimada amiga, amigo.</i></p> <p><i>Según los registros administrativos del Instituto Mexicano del Seguro Social, pese a la emergencia sanitaria que nos aflige, se demostró solidaridad al mantener al 15 de abril 6 trabajador (es) en tu plantilla, número por lo menos igual al promedio de tus trabajadores inscritos durante el primer trimestre.</i></p> <p><i>Por esta razón, el Gobierno Federal sella el compromiso que significa el entregarte un apoyo económico por 25 mil pesos.</i></p> <p><i>El apoyo será entregado en la cuenta bancaria que proporcionaste en tu registro en un lapso no mayor a 7 días hábiles.</i></p> <p><i>Para recibir este apoyo no hace falta que dejes en prenda ninguna garantía, basta con tu palabra.</i></p> <p><i>Ojalá y este apoyo contribuya a que tu empresa haga frente a la emergencia sanitaria que, unidos como nación, superaremos.</i></p> <p>Gobierno Federal.</p>

Como se advierte, de las constancias descritas se obtiene lo siguiente:

- Tres partidos políticos denunciaron la entrega de una carta a los beneficiarios del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares, en la que aparecía el nombre del Presidente de la República (Formato 1).



- El Instituto Mexicano del Seguro Social, al desahogar el requerimiento realizado por la autoridad administrativa, manifestó que el formato originalmente denunciado se había modificado, en el cual se suprimió el nombre del Presidente de México (Formato 2).
- Previo al dictado de la medida cautelar, el Instituto Mexicano del Seguro Social informó a la autoridad administrativa que había realizado una segunda modificación al formato de la carta y es la que se utilizaría en lo subsecuente (Formato 3).

Ahora, es importante señalar que el último de los formatos indicados (Formato 3) fue analizado por la responsable en el acuerdo impugnado y consideró que se ajustaba al marco constitucional y legal.

Así las cosas, para el suscrito resulta evidente que la medida cautelar solicitada no podía ser concedida, pues para que pudiera ser decretada, era necesario que, al menos indiciariamente, se tuviera la convicción de que la carta denunciada (en su formato original) existía en sus términos y estaba siendo distribuida entre un sector de la ciudadanía.

Empero; contrario a ello, la responsable desde la investigación preliminar fue informada por el aquí recurrente, de que el formato inicial había cambiado y ya no se contenía el nombre de ningún servidor público.

SUP-REP-67/2020

Pero más aún, en alcance al desahogo del requerimiento, el día siguiente (y el mismo en que se dictó el acuerdo impugnado) el hoy recurrente informó a la autoridad electoral nacional que se había elaborado un tercer formato en el que se había ajustado el texto de la carta y ya no aparecía ni el nombre ni el cargo de ningún servidor público.

Y como ya se dijo, incluso este último formato fue analizado por la responsable en el acuerdo impugnado y lo consideró ajustado a Derecho.

Sobre esa base, es claro que la responsable tuvo conocimiento de que los hechos denunciados, concretamente la elaboración del formato inicial de la carta denunciada había dejado de existir antes de que se emitiera el acuerdo impugnado.

Así, para el suscrito resulta evidente que lo ordenado por la responsable al dictar la medida cautelar **ya había sido realizado por el Instituto Mexicano del Seguro Social**, al menos así lo informó a la responsable antes de que se dictara el acuerdo impugnado; esto es, señaló que los formatos 1 y 2 habían sido modificados y que se había generado un tercero que sería el que se utilizaría en lo subsecuente.

Ante tal circunstancia, desde mi perspectiva, no existían los elementos suficientes para justificar la implementación de la medida, pues se insiste, para que tal determinación tuviera sustento legal, era necesario que, al menos indiciariamente, se



tuviera por acreditada la existencia de la carta en los términos en que fue denunciada.

Al no ser así, y toda vez que en el expediente obran constancias que permiten advertir lo contrario, es decir, que existen indicios de que la carta originalmente denunciada dejó de existir y fue modificada hasta en dos ocasiones, siendo validada en su tercera versión por la propia Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, es que, desde mi óptica, es ilógico ordenar a un ente público que realice algo que se tiene certeza que ya realizó (que modifique los formatos 1 y 2 y elabore uno diverso que se ajuste al marco constitucional y legal).

Por tanto, para el suscrito, existen elementos suficientes para concluir que no tiene ningún efecto práctico ni jurídico el dictado de la medida cautelar en cuestión y en los términos en que se decretó, se torna irrazonable y desproporcionada.

d. Síntesis del disenso.

Por las razones y consideraciones expuestas, considero que lo procedente era revocar el acuerdo impugnado, para dejar sin efectos la medida cautelar adoptada por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral porque, de la investigación preliminar, se obtuvo de manera indiciaria que los hechos denunciados se habían consumado; de ahí que: **a)** no sea jurídicamente viable ordenar la suspensión de algo que ya no existe; y **b)** No se pueda ordenar hacer algo que ya está hecho y que incluso ya fue validado.

SUP-REP-67/2020

Este documento es **autorizado 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.