



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-75/2020 Y
ACUMULADO

RECURRENTES: PARTIDOS ACCIÓN
NACIONAL Y DE LA REVOLUCIÓN
DEMOCRÁTICA

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

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER
INFANTE GONZALES

SECRETARIOS: RODRIGO QUEZADA
GONCEN Y MAURICIO IVÁN DEL TORO
HUERTA

AUXILIARES: CLAUDIA MARISOL LÓPEZ
ALCÁNTARA Y FRANCISCO CRISTIAN
SANDOVAL PINEDA

Ciudad de México, a uno de julio de dos mil veinte.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador al rubro indicados, promovidos por los partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, en el sentido de **confirmar** el acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual declaró **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas en la denuncia presentada en contra del Presidente de la República y del Coordinador General de Comunicación Social de la Presidencia de la República por actos y expresiones supuestamente contrarias a la Constitución y a la legislación electoral.

CONTENIDO

| | |
|--|----|
| I. Aspectos generales | 2 |
| II. Antecedentes..... | 3 |
| III. Competencia..... | 5 |
| IV. Acumulación..... | 6 |
| V. Escrito de tercero interesado..... | 6 |
| VI. Procedencia de los recursos | 9 |
| VII. Síntesis de la resolución reclamada | 11 |
| VIII. Planteamientos de los recurrentes | 14 |
| IX. Precisión de la controversia | 17 |
| X. Naturaleza de las medidas cautelares..... | 19 |
| XI. Análisis de los agravios | 24 |
| XII. Resolutivos..... | 31 |

I. ASPECTOS GENERALES

Los recurrentes impugnan el acuerdo por el que se declararon improcedentes las medidas cautelares solicitadas respecto del presunto uso indebido de recursos públicos con impacto en materia electoral, derivado de que, el Presidente de la Republica diera a conocer un documento denominado “Rescatemos a México”, atribuido a un supuesto grupo denominado “Bloque Opositor Amplio”, lo que, a decir de los ahora recurrentes, constituye una estrategia fraudulenta para posicionar electoralmente al partido político MORENA y al propio Presidente de la República.

Los recurrentes aducen, sustancialmente, que la autoridad responsable transgredió los principios de legalidad, certeza y congruencia en la resolución, toda vez que, no declaró procedente



la medida cautelar en tutela preventiva, a fin de exhortar a los servidores públicos de la administración pública federal a no hacer expresiones de naturaleza político-electoral y abstenerse de usar recursos públicos con fines electorales en situaciones similares a las acontecidas, a pesar de estimar violatorios los hechos aducidos, considerando además el contexto de las conductas denunciadas, lo que se traduce en una indebida fundamentación y motivación de la resolución.

En consecuencia, la controversia se centrará en analizar la legalidad o no de la negativa a la solicitud de medidas cautelares en su dimensión preventiva.

II. ANTECEDENTES

1. De la narración de hechos que exponen los recurrentes en sus escritos de demanda, así como de las constancias que obran en los expedientes, se advierte lo siguiente:
2. **A. Hechos denunciados.** El nueve de junio de dos mil veinte, el Presidente de la República, así como el Coordinador General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, en la conferencia matutina denominada “La Mañanera”, dieron a conocer ante los medios de comunicación, la existencia de un documento denominado “Rescatemos a México” atribuido a un supuesto “Bloque Opositor Amplio”.
3. **B. Denuncias.** El once y quince de junio de dos mil veinte, los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, respectivamente, presentaron escritos de queja en contra de

SUP-REP-75/2020 y acumulado

Andrés Manuel López Obrador, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, así como de Jesús Ramírez Cuevas, Coordinador General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, por el uso indebido de recursos públicos a través de señalamientos de carácter político-electoral que tendrían el objeto de posicionar al partido político Morena y al Presidente de la República en próximos procesos electorales en detrimento de los denunciados y otros partidos.

4. Los denunciados solicitaron el dictado de medidas cautelares consistentes en exhortar a los servidores públicos a no realizar expresiones de naturaleza político-electoral y abstenerse de hacer uso de recursos públicos con fines electorales. Lo anterior, ya que, en su opinión, la alusión por parte de los sujetos denunciados a un supuesto “Bloque Opositor Amplio”, en el cual se incluiría, entre otros, a los partidos denunciados, así como el señalamiento en contra de diversos partidos políticos, constituirían violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la normativa electoral.
5. **C. Acuerdo impugnado.** El veintitrés de junio de dos mil veinte, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral resolvió como **improcedente la solicitud** de medidas cautelares formuladas por los denunciados.

D. Recursos de revisión del procedimiento especial sancionador.

6. **D.1. Demanda Partido Acción Nacional.** Inconforme con tal determinación, el veinticinco de junio de dos mil veinte, el Partido Acción Nacional, por conducto de su representante propietario



ante el Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

7. **D.2. Demanda Partido de la Revolución Democrática.** Por su parte, inconforme con el acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, el Partido de la Revolución Democrática interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador el veinticinco de junio de dos mil veinte.
8. **D.3. Turno.** El Magistrado Presidente de la Sala Superior acordó integrar los expedientes identificados con las claves **SUP-REP-75/2020** y **SUP-REP-76/2020**, así como turnarlos 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.
9. **D.4. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado instructor **radicó** el expediente, **admitió** las demandas y declaró **cerrada la instrucción**.

III. COMPETENCIA

10. 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

SUP-REP-75/2020 y acumulado

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. Lo anterior, porque se trata de impugnaciones contra una determinación de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, en la que se declaró la improcedencia de medidas cautelares dentro de un procedimiento especial sancionador.

IV. ACUMULACIÓN

11. En virtud que entre los expedientes registrados hay conexidad, a efecto de facilitar su pronta y expedita resolución, lo procedente es decretar su acumulación, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
12. Lo anterior, al existir identidad en el señalamiento de autoridad responsable y acto reclamado. En consecuencia, lo procedente es la acumulación del expediente SUP-REP-76/2020, al diverso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador con clave SUP-REP-75/2020, por ser este el primero que se recibió, derivado de lo cual se debe glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria en el expediente acumulado.

V. ESCRITO DE TERCERO INTERESADO

13. El escrito cumple con los requisitos del artículo 17, párrafo 4, de la Ley de Medios, de la siguiente manera:
14. **A. Forma.** En el documento que se analiza, se hace constar el nombre de quien comparece como tercero interesado, las razones



en las que funda su pretensión contraria a la del recurrente, así como la firma autógrafa de su respectivo representante.

15. **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.
16. De acuerdo con las constancias que obran en el expediente, la autoridad responsable publicó los medios de impugnación el veinticinco de junio del año en curso a las diecinueve horas; por lo que el plazo para la presentación de los escritos de terceros interesados transcurrió de las diecinueve horas con un minuto del mismo día, a las diecinueve horas del veintiocho de junio del mismo año.
17. El escrito de tercero interesado se presentó oportunamente, porque se envió por correo electrónico al Instituto Nacional Electoral, quien lo remitió por la misma vía a la Sala Superior, donde se recibió el veintiséis de junio de este año, a las catorce horas con cuarenta y seis minutos. De ahí que resulte evidente que se promovió dentro del plazo legal.
18. No obsta a lo anterior, que el escrito de tercero interesado se haya presentado también de manera física en la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral, el veintinueve de junio a las once horas con cuarenta y un minutos, esto es, fuera del plazo legalmente previsto para comparecer al recurso.

SUP-REP-75/2020 y acumulado

19. Ello porque, se debe tomar en consideración que dada la situación extraordinaria por la que atraviesa el país, la autoridad responsable admitió la presentación de promociones electrónicas dentro del procedimiento especial sancionador; en ese sentido, si existe constancia fehaciente de que el tercero interesado presentó la promoción en tiempo, mediante el uso de correo electrónico y tal forma de presentación ha sido admitida por la responsable durante el desarrollo de la pandemia que aqueja al país, es dable concluir, siguiendo esa misma lógica, que la posterior presentación física del escrito no puede deparar perjuicio al tercero interesado en el sentido de tener como extemporáneo su escrito y como consecuencia no compareciendo en el recurso al rubro citado.
20. En consecuencia, se tiene por presentado de manera oportuna el escrito de tercero interesado, toda vez que, mediante correo electrónico se presentó dentro plazo previsto en la ley.
21. **C. Interés.** El tercero interesado tiene una pretensión incompatible con la del recurrente, ya que solicita que prevalezca el sentido de la resolución ACQyD-INE-6/2020 de fecha veintitrés de junio de dos mil veinte, dictada en el procedimiento especial sancionador con clave de expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/36/2020 y acumulados, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, en el que declaró improcedente la adopción de medidas cautelares.
22. **D. Personería.** El Consultor de Defensa Legal de la Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso cuenta con personería para presentar el escrito de tercero interesado, en



virtud de que la autoridad responsable le reconoció facultades para actuar en nombre del Ejecutivo Federal en el expediente de origen¹.

VI. PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS

23. Los medios de impugnación que se examinan cumplen con 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:
24. **A. Forma.** Los recursos de revisión se presentaron 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 de los partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática.

¹ La autoridad responsable reconoció la personería del Consultor de Defensa Legal de la Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, entre otras actuaciones, en el acuerdo de quince de junio de dos mil veinte, donde concedió al Ejecutivo la prórroga solicitada por el mencionado Consultor para atender un requerimiento de información que le fue formulado, lo cual consta en la foja 478 de legajo 1 del expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/36/2020 y acumulados.

SUP-REP-75/2020 y acumulado

25. **B. Oportunidad.** Los medios de impugnación se presentaron dentro del plazo de cuarenta y ocho horas previsto para tal efecto, ya que la resolución impugnada fue notificada al Partido Acción Nacional el veintitrés de junio de dos mil veinte a las diecinueve horas con dieciséis minutos, por lo que el plazo transcurrió de las diecinueve horas con diecisiete minutos del mismo día, a las diecinueve horas con dieciséis minutos del veinticinco siguiente. Asimismo, tal resolución se notificó al Partido de la Revolución Democrática el veintitrés de junio del presente año a las dieciocho horas con cincuenta minutos, por lo que el plazo referido transcurrió de las dieciocho horas con cincuenta y un minutos del mismo día a las dieciocho horas con cincuenta minutos del veinticinco junio del año en curso.

Por lo tanto, si los medios de impugnación fueron presentados el veinticinco de junio de dos mil veinte a las catorce horas con dos minutos por parte del Partido Acción Nacional y a las dieciocho horas con cinco minutos por parte del Partido de la Revolución Democrática, resulta evidente que fueron promovidos oportunamente.

26. **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 las demandas fueron interpuestas por los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, a los que se les negaron la solicitud de medidas cautelares, los cuales actúan por conducto de su representante.



27. **D. Interés jurídico.** Los recurrentes impugnan una determinación de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, en la cual se declaró la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas en el procedimiento, lo cual, en opinión de los inconformes, atenta contra la normativa constitucional y legal vigente; de ahí que tengan interés en que se revoque el acuerdo reclamado.
28. **E. Definitividad.** El presente recurso es el medio idóneo para impugnar determinaciones sobre medidas cautelares, por lo que la resolución se considera definitiva para ese efecto.

VII. SÍNTESIS DE LA RESOLUCIÓN RECLAMADA

29. La Comisión analizó los hechos denunciados y las pruebas aportadas y recabadas, y considerando los elementos de apariencia del buen derecho, peligro en la demora, irreparabilidad de la afectación, e idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida, concluyó que las medidas solicitadas resultaban improcedentes.
30. Así, la responsable consideró, de manera preliminar, en un estudio a partir de la apariencia del buen derecho, y con fines cautelares, que los hechos denunciados pudieran ser contrarios a las disposiciones constitucionales y normas internacionales, al estar ante una aparente propaganda gubernamental que pudiera afectar la equidad en la contienda y que se carece de elementos para conocer la autenticidad de la información.

SUP-REP-75/2020 y acumulado

31. La responsable refirió que las características, circunstancias y contexto del caso, analizados a la luz del marco jurídico que expuso en su determinación, le permitían concluir que los hechos denunciados eran, en un estudio preliminar y en apariencia del buen derecho, posiblemente ilícitos, porque mediante propaganda gubernamental –formato conocido como “Las mañaneras”–, dos servidores públicos de alta responsabilidad –el Presidente de la República y el Coordinador de Comunicación Social de la Presidencia– presentaron y comentaron un documento con contenido y notas de índole electoral, desconociéndose el origen, autenticidad y validez del mismo.
32. Por otra parte, la Comisión responsable consideró los hechos denunciados como actos consumados por haber tenido lugar el pasado nueve de junio, por lo cual resultaba improcedente el dictado de medidas cautelares.
33. Igualmente, consideró improcedente la adopción de medidas en ejercicio de una tutela preventiva respecto a la pretensión de ordenar, exhortar o pedir a los servidores públicos que se abstengan de emitir comentarios, manifestaciones o posturas de índole electoral, a través de la propaganda gubernamental o espacios de información oficial.
34. Lo anterior porque las constancias del expediente no arrojaron elemento o dato que sirviera de base para considerar que el acto denunciado continuará o se repetirá en el tiempo y si bien los hechos, en un estudio preliminar y en apariencia del buen derecho, pudieran resultar ilícitos, no se surten los requisitos previstos en la Jurisprudencia 14/2015, MEDIDAS CAUTELARES.



SU TUTELA PREVENTIVA, al no contar con prueba en tal sentido.

35. Además, la Comisión, considerando las características y el contexto del caso –en particular el hecho de que estén en curso dos procesos electorales locales y próximamente, se inicien los de casi todo el país–, reiteró las obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos en la materia y señaló, particularmente, que si se realizan conductas posiblemente antijurídicas –como la advertida en el asunto– continúan o se repiten en lo futuro, entonces estará en condiciones de dictar medidas preventivas, incluso oficiosamente, a fin de garantizar la vigencia de los principios constitucionales sobre los que se desarrollan los procesos electorales.
36. Asimismo, la responsable estimó necesario y pertinente pronunciarse, teniendo como destinatarios a los servidores públicos de todos los ámbitos y niveles de gobierno, y de manera destacada a los denunciados, en el sentido de que en todo tiempo, ajusten sus actos y conductas a los límites y parámetros constitucionales, recalcándoles la prohibición de utilizar o aprovechar los canales y vías oficiales de comunicación para introducir cuestiones electorales y la obligación de conducirse con imparcialidad y neutralidad, así como el deber reforzado de cuidado para no difundir o presentar información que no cuente con un respaldo respecto de su origen o autenticidad.
37. Finalmente, la responsable señala que no ha lugar acoger la pretensión de los ahí quejosos, respecto el uso indebido de

SUP-REP-75/2020 y acumulado

recursos públicos, toda vez que el tópico atañe al fondo del asunto.

VIII. PLANTEAMIENTOS DE LOS RECURRENTES

A. Partido Acción Nacional

- Vulneración a los principios de legalidad y certeza, así como falta de congruencia.

38. El Partido Acción Nacional considera que en el acuerdo combatido no se realiza un estudio adecuado y proporcional de los hechos denunciados, así como una valoración exhaustiva, porque la Comisión responsable se contradice al declarar, por una parte, la improcedencia de la solicitud de adopción de tutela preventiva respecto de hechos que estimó violatorios de la normativa electoral y, por otra, señalar las prohibiciones y limitaciones que enfrentan los servidores públicos en el marco de sus funciones y límites a la libertad de expresión.
39. Así, refiere que las expresiones de carácter político electoral de los denunciados debieron ser motivo suficiente para el dictado de la medida cautelar. Al respecto, afirma que los hechos denunciados son violatorios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la difusión del documento denominado “Rescatemos México”, elaborado por un denominado “Bloque Opositor Amplio” (BOA), en un espacio destinado para la difusión de propaganda gubernamental, implicó de forma simulada poner en conocimiento de la ciudadanía expresiones de carácter político electoral, con la finalidad de lograr el



posicionamiento del partido político MORENA, lo que resultaría contrario al principio de neutralidad y vulneraría el artículo 134 constitucional.

40. Adicionalmente, el Partido considera que, debido a la contingencia sanitaria, resultan de mayor atención las conferencias del Presidente de la República, siendo espacios de impacto nacional que trascienden a la opinión pública, por lo que no deben usarse para simular expresiones político-electorales, como las sistemáticas menciones que realiza tal funcionario.
41. El recurrente alega que la responsable dejó de observar los hechos denunciados frente al marco de las facultades que la normativa le confiere, realizando una motivación encaminada a señalar a los servidores públicos los límites que se tiene a la libertad expresión y motivando su decisión sobre que se está frente a un hecho futuro que impide el dictado de una medida cautelar, reconociendo al mismo tiempo que no es libertad ilimitada, lo que resulta incierto e incongruente.

B. Partido de la Revolución Democrática

- Falta de fundamentación y motivación, vulneración a los principios electorales de equidad, certeza, legalidad y exhaustividad.

42. El partido argumenta que la responsable conculca los principios rectores de las normas procesales al realizar apreciaciones subjetivas e inaplicables, dejando de invocar –o haciéndolo

SUP-REP-75/2020 y acumulado

erróneamente—, el precepto legal en el que soporta sus manifestaciones.

43. Asimismo, el recurrente aduce que, contrariamente a lo sostenido por la autoridad, existen elementos en autos que forman indicios de transgresiones constitucionales. En particular, el partido señala que habría elementos contextuales que generan indicios sobre posibles trasgresiones constitucionales y electorales. Elementos que estarían relacionados con los hechos siguientes:

- Que se desconozca “el paradero” de quien envió la carta;
- El señalamiento del Presidente respecto a una supuesta estrategia electoral para “debilitarlos” y que al anunciarse en las “mañaneras” es posible que quien las escuche consideren válidas tales manifestaciones;
- Que el próximo mes de septiembre inicia el proceso electoral federal y local;
- Que la libertad de expresión es un derecho fundamental;
- Que los servidores públicos en ejercicio de esa libertad tienen obligaciones constitucionales y legales de conducirse, en todo tiempo y con la mayor diligencia, con estricto apego a los principios del régimen democrático, considerando su alta investidura, el amplio alcance y eventuales efectos de sus expresiones en determinados sectores de la población;



- Que el artículo 134, párrafo siete, de la Constitución General dispone que los servidores públicos deben hacer uso imparcial de los recursos públicos, y
 - Que es un hecho público que las denominadas “mañaneras” se difunden diariamente y que “existe el riesgo fundado que vuelva a retomar el tópico que se denuncia, lo anterior porque las actividades próximas a realizarse tienen que ver con el inicio del proceso electoral federal y local”.
44. Asimismo, el recurrente manifiesta que resulta incongruente la responsable al manifestar que los hechos denunciados son hechos consumados y que no hay elementos o datos que sirvan de base para considerar que el acto denunciado continuará o se repetirá lo que denota, en opinión del recurrente, falta de certeza y falta de exhaustividad en las investigaciones, pues dado el contexto electoral existiría una duda fundada “de que las violaciones que se están cometiendo por parte de los servidores públicos se volverán a cometer dado la existencia de procesos electorales que están en curso así como la proximidad del inicio de procesos electorales federales y locales.”

IX. PRECISIÓN DE LA CONTROVERSIA

45. En la resolución impugnada se advierte que la responsable se enfocó en resolver si era procedente o no decretar medidas cautelares con el objeto de ordenar, exhortar o pedir a los

SUP-REP-75/2020 y acumulado

servidores públicos, según sea el caso, se abstenga de realizar expresiones, comentarios o señalamientos de naturaleza política-electoral, así como de utilizar recursos públicos con fines electorales.

46. La responsable estimó, en un análisis cautelar y en apariencia del buen derecho, que los hechos denunciados pudieran ser propaganda gubernamental que afecte la equidad en la contienda y que se carece de elementos para conocer la autenticidad de la información. No obstante, consideró improcedente la adopción de medidas cautelares en ejercicio de una tutela preventiva, al tratarse de hechos consumados y carecer de elementos o datos que sirvan de base para creer que el acto denunciado continuará o se repetirá.
47. Asimismo, la responsable señala que, si se realizan conductas posiblemente antijurídicas, continúan o se repiten en lo futuro, estará en condiciones de dictar medidas preventivas, incluso oficiosamente, para lo cual se pronuncia sobre el deber de los servidores públicos de ajustar, en todo tiempo, sus actos y conductas a los límites y parámetros constitucionales, recalcándoles la prohibición de utilizar o aprovechar los canales y vías oficiales de comunicación para introducir cuestiones electorales y la obligación de conducirse con imparcialidad y neutralidad, así como el deber reforzado de cuidado para no difundir o presentar información que no cuente con un respaldo respecto de su origen o autenticidad.
48. En los presentes recursos se controvierte la negativa de medidas cautelares exclusivamente en tutela preventiva, a fin de exhortar a los servidores públicos de la administración pública federal a no



hacer expresiones de naturaleza político-electoral y abstenerse de usar recursos públicos con fines electorales en situaciones similares a las acontecidas, debido a que los recurrentes consideran que existe la necesidad de la medida ante el riesgo de afectación o vulneración de los principios constitucionales, por tratarse de conductas que afecten los principios de la materia electoral.

X. NATURALEZA DE LAS MEDIDAS CAUTELARES

49. Las medidas cautelares constituyen instrumentos que, en función de un análisis preliminar, puede decretar la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio, ya sea para conservar la materia del litigio, o 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.
50. Accesorias, en tanto la determinación no constituye un pronunciamiento sobre el fondo del asunto y, sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves. En ese sentido, su finalidad es prever que la dilación en el dictado de la resolución definitiva no genere una afectación irreparable o una puesta en riesgo injustificada de los bienes y valores tutelados por la normativa electoral.
51. Por tanto, las medidas cautelares están dirigidas a garantizar, bajo un examen preliminar, que ante la existencia de conductas posiblemente ilícitas sea posible el restablecimiento del derecho

SUP-REP-75/2020 y acumulado

que se considera afectado, se evite o se suspenda la afectación a algún principio tutelado.

52. 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.
53. 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.
54. 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 (análisis de apariencia de buen derecho o de ilícito de la conducta); 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 o que se afecte



grave o irreparablemente un bien jurídico tutelado (*periculum in mora*).

55. 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 o de ilicitud de la conducta 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.
56. Sobre el primer elemento (apariencia del buen derecho o de ilicitud de la conducta) debe precisarse que éste apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger o sobre la ilegalidad de la conducta que se busca detener o prevenir a partir de la identificación de principios o valores protegidos que pueden ser puestos en riesgo o afectación; con ello se busca precisar la conducta y precisar sus efectos, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable.
57. 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.
58. 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.

SUP-REP-75/2020 y acumulado

59. En consecuencia, para el dictado de una medida cautelar es necesario que la autoridad verifique:
- Si existe el derecho cuya tutela se pretende (apariencia del buen derecho) o si atendiendo al contexto en que se produce y dentro de los límites que encierra el estudio preliminar, si la conducta, presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito (apariencia de ilicitud).
 - Justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia o la necesidad de un daño irreparable a un principio, valor o bien jurídico tutelado.
 - Justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adopte.
60. 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.
61. Adicionalmente, esta Sala Superior ha enfatizado la función preventiva de las medidas cautelares o la necesidad de ejercer una tutela preventiva en los términos de la jurisprudencia 14/2015 con rubro y texto:

MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.- La protección progresiva del derecho a la tutela judicial efectiva y el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos, atendiendo a lo previsto en los artículos 1º, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica la obligación de garantizar la más amplia protección de los



derechos humanos que incluya su protección preventiva en la mayor medida posible, de forma tal que los instrumentos procesales se constituyan en mecanismos efectivos para el respeto y salvaguarda de tales derechos. Las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, al constituir medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo, y tutelar directamente el cumplimiento a los mandatos (obligaciones o prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo, ya que siguen manteniendo, en términos generales, los mismos presupuestos, la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, proporcionalidad y, en su caso, indemnización, pero comprendidos de manera diferente, pues la apariencia del buen derecho ya no se relaciona con la existencia de un derecho individual, sino con la protección y garantía de derechos fundamentales y con los valores y principios reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales, y con la prevención de su posible vulneración. Lo anterior encuentra sustento en la doctrina procesal contemporánea que concibe a la tutela diferenciada como un derecho del justiciable frente al Estado a que le sea brindada una protección adecuada y efectiva para solucionar o prevenir de manera real y oportuna cualquier controversia y, asimismo, a la tutela preventiva, como una manifestación de la primera que se dirige a la prevención de los daños, en tanto que exige a las autoridades la adopción de los mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas que a la postre puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida. Así, la tutela preventiva se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.

62. Tales consideraciones permiten identificar los principales elementos de las medidas cautelares, así como la finalidad y funcionalidad de su dimensión preventiva.

XI. ANÁLISIS DE LOS AGRAVIOS

63. Como se advierte de los apartados previos, los partidos políticos recurrentes argumentan, fundamentalmente, que la resolución impugnada es ilegal, porque la responsable no fue exhaustiva en el análisis de los hechos denunciados y porque estiman contradictorio que se haya tenido como posiblemente ilícita la conducta denunciada, pero finalmente se haya negado la tutela preventiva solicitada.
64. Los motivos de disenso de los inconformes se encuentran estrechamente vinculados, por lo que se analizarán en conjunto.
65. Para la mejor comprensión del caso, conviene preciar que los hechos que motivaron las denuncias son declaraciones realizadas el nueve de junio de dos mil veinte por el Presidente de la República y el Coordinador General de Comunicación Social de la Presidencia durante la presentación en las conferencias conocidas como “Las mañaneras” de un documento denominado “Rescatemos a México” supuestamente atribuido a un grupo identificado como “Bloque Opositor Amplio” (BOA), en el que se contiene una supuesta estrategia de carácter político-electoral. Las declaraciones de los funcionarios configurarían, a decir de los denunciantes, una “estrategia fraudulenta” para emitir expresiones de carácter político-electoral con el objeto de posicionar al partido político MORENA y al Presidente, y realizar expresiones en contra de otros partidos políticos mediante la utilización de recursos públicos.



66. El objeto de las denuncias son las expresiones formuladas por los funcionarios públicos. Tales expresiones serían de carácter electoral y contrarias al principio de imparcialidad, legalidad y certeza, constituyendo una supuesta intervención en el marco de los procesos electorales federales y locales.
67. En ese sentido, se trata de actos específicos; esto es, los recurrentes no aluden a otro tipo, concreto o específico, de conductas concatenadas que la responsable haya dejado de considerar al momento de valorar si la conducta denunciada se habría consumado.
68. Si bien los partidos recurrentes indican aspectos que debieron considerarse, ninguno de ellos se refiere a hechos específicos distintos a los ya expuestos. Esto es, por una parte, el Partido de la Revolución Democrática señala dos elementos que supuestamente debieron ser analizados por la responsable: el contexto de las conferencias diarias del Presidente y la proximidad del proceso electoral. Por su parte, el Partido Acción Nacional aduce que la resolución impugnada carece de una debida motivación o de una motivación razonable al ser incongruente la resolución en la medida en que, por una parte, tiene por acreditado los hechos y los declarad como posiblemente “violatorios a la normativa electoral” y, por otra, niega las medidas cautelares que pretendían prevenir actos violatorios al marco constitucional y legal en materia electoral. Ambos partidos aluden al hecho de que se desconozca el origen del documento presentado por los denunciados y el que se haya hecho en las conferencias diarias del Presidente de la República.

SUP-REP-75/2020 y acumulado

69. Al respecto, esta Sala Superior considera **infundados** los planteamientos de los recurrentes, pues el hecho de que se desconozca quién entregó o redactó el documento presentado por el Presidente en su conferencia del nueve de junio y que algunos procesos electorales locales se encuentren suspendidos y otros estén próximos a su realización, son aspectos insuficientes para considerar que, al momento de la emisión de la resolución impugnada, hubiera elementos objetivos y razonables para considerar un riesgo serio de que la conducta denunciada pudiera reiterarse para efecto de una medida preventiva.
70. Los elementos destacados por los recurrentes no hacen evidente o manifiesto tal elemento sistemático o reiterativo en la medida en que son solo aspectos circunstanciales de la conducta, que deberán ser analizados en el fondo del procedimiento, pero que no reflejan, en sí, la necesidad apremiante de la medida por la existencia de un peligro o puesta en riesgo de bienes jurídicos tutelados por su demora. En particular, porque los procesos electorales en Coahuila e Hidalgo se encuentran suspendidos, y el resto de los procesos electorales inician en septiembre, con lo cual el contexto de la conducta no justifica la necesidad de las medidas preventivas solicitadas.
71. En este sentido, contrariamente a lo expresado por los recurrentes, el hecho de que la autoridad responsable haya considerado como probablemente ilícita la conducta no es contradictorio o incongruente con la negación de ejercer una tutela preventiva. Ello es así, puesto que, como se señaló, no basta la apariencia de ilicitud de la conducta para el dictado de



una medida cautelar, sino que también es necesario que existan elementos de riesgo o necesidad que justifiquen su emisión.

72. De ahí que el pronunciamiento de la autoridad en cuanto a la posible ilicitud de la conducta, sobre la base de las normas constitucionales y legales que establecen los deberes de los servidores públicos, no implique un pronunciamiento sobre la necesidad de la medida o el peligro en su demora.
73. Es, precisamente, este segundo elemento a considerar el que no se encuentra acreditado o justificado de acuerdo con lo expuesto por la responsable, pues las conductas denunciadas son actos concretos y específicos que al momento de resolver sobre dicha medida se habían ya consumado, sin existir otros elementos que razonablemente permitan presumir como altamente probable su reiteración con lo cual se pondría en mayor riesgo o en peligro los bienes tutelados.
74. De ahí que esta Sala Superior considera justificada y razonable la determinación de la responsable, pues el hecho de que la conducta denunciada se haya realizado en el contexto de las conferencias diarias del Presidente de la República, conocida como “Las mañaneras”, en el momento en que se encuentran suspendidos los procesos locales en Coahuila e Hidalgo, y que los procesos electorales federal y locales inicien en el próximo mes de septiembre son aspectos que, aunque relevantes, insuficientes para efecto de derivar un riesgo o necesidad imperiosa de la medida solicitada.

SUP-REP-75/2020 y acumulado

75. Si bien puede existir la probabilidad de que, en el contexto de las conferencias diarias, se hagan alusiones similares a las denunciadas, la mera posibilidad es insuficiente para justificar la adopción de medidas cautelares concretas.
76. Lo anterior es así, pues tales medidas cautelares no pueden ser medidas de carácter general, porque es necesario que tengan un objeto preciso y que se justifiquen en cada caso. En el presente, la propia autoridad responsable consideró que su determinación no implicaba que no pudieran adoptarse tales medidas en un momento posterior ante conductas similares, con lo cual se hace manifiesto que al momento no existe una necesidad apremiante, un riesgo inminente o un peligro en la demora que justifique la adopción de las medidas solicitadas.
77. Lo anterior evidencia lo infundado de los planteamientos que consideran que la responsable no habría considerado el contexto del asunto. Por el contrario, la propia autoridad señaló:
- “... [D]adas las características y contexto del caso, el hecho de que actualmente están en curso dos procesos electorales locales (Coahuila e Hidalgo) y que, a partir de septiembre próximo dan inicio los procesos electorales federal y locales en todo el país, ha lugar a reiterar las obligaciones y prohibiciones apuntadas y, particularmente, señalar que, si se realizan conductas posiblemente antijurídicas –como la advertida en este asunto–, continúan o se repiten en lo futuro entonces [esa] Comisión estará en condiciones de dictar las medidas preventivas que correspondan, incluso oficiosamente, a fin de garantizar la vigencia de los principios constitucionales sobre los que se desarrollan los procesos electorales.”
78. Ello es acorde con la jurisprudencia 14/2015 con rubro **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**, que ha sido trascrita



en apartados precedentes, y que permite afirmar que las medidas cautelares, como parte de los mecanismos de tutela preventiva, buscan una **protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva** para prevenir **de manera real y oportuna** cualquier controversia y así **disipar el peligro** de que se realicen conductas que a la postre puedan resultar ilícitas, por ser contrarias a una obligación o prohibición constitucional o legal. De esta manera, como se destaca en el criterio de jurisprudencia, la tutela preventiva se concibe como una protección **específica** contra **el peligro** de que una conducta ilícita o probablemente ilícita **continúe o se repita** y con ello se lesione el interés original.

79. Por tanto, la tutela preventiva no implica la adopción de medidas cautelares respecto de conductas o hechos futuros o inciertos, no por ser improbables, sino por resultar de conductas que, aunque pudieran ser ilícitas y probables, no requieren una medida específica por falta de elementos que permitan suponer un riesgo real y objetivo.
80. Si bien una conducta, por su gravedad, puede materializar, en sí misma, una situación de riesgo, para ese efecto, es necesario que existan elementos objetivos que, por regla general, derivan de un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia, previo a un análisis exhaustivo de los elementos constitutivos y contextuales de la conducta denunciada, de forma tal que exista plena certeza de la ilicitud de la conducta y del peligro o el riesgo que genera su comisión.

SUP-REP-75/2020 y acumulado

81. De ahí que, si el análisis de la responsable no supone un pronunciamiento sobre el fondo de la queja y no se advierten elementos suficientes para suponer que exista un riesgo grave o una necesidad imperiosa de una medida preventiva específica, es suficiente con la valoración de los elementos en apariencia de buen derecho o de ilicitud, y de la valoración del riesgo o peligro en la demora como parte de un estudio preliminar con fines cautelares.
82. Adicionalmente, se considera que las medidas cautelares no deben suponer cargas excesivas o de imposible cumplimiento, ya sea por resultar desproporcionadas o demasiado amplias. Lo que si bien no imposibilita el dictado de medidas amplias (como el retiro de toda la propaganda relacionada con una denunciada, sin necesidad precisar su cantidad o ubicación) lo relevante es que la medida no sea desproporcionada.²

² Tesis XXII/2019 con rubro y texto: MEDIDAS CAUTELARES. PARA INHIBIR LA CONDUCTA INFRACTORA EN SU INTEGRALIDAD LA AUTORIDAD PUEDE ORDENAR EL RETIRO DE TODA LA PUBLICIDAD RELACIONADA, SI ELLO NO GENERA CARGAS EXCESIVAS.- De lo dispuesto en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que es posible dictar medidas cautelares en el procedimiento especial sancionador con la finalidad de garantizar la existencia y el restablecimiento del derecho probablemente afectado, así como evitar daños irreparables 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. La instrumentación de estas medidas debe asegurar el cese provisional de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción para que, cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral, y el restablecimiento del orden jurídico presuntamente trasgredido. En ese sentido, una medida cautelar eficaz es aquella que inhibe, de forma temporal y transitoria, la continuación de la conducta infractora en su integralidad, sin imponer al sujeto obligado cargas excesivas o de imposible cumplimiento, y



83. De esta forma, si no hay elementos para suponer que la medida puede reiterarse y la mera posibilidad de su reiteración no permite advertir la gravedad de la posible afectación o riesgo de esa posible conducta resulta conforme a derecho la resolución impugnada. Esto es sí, porque los procesos electorales en los que podría incidir la conducta se encuentran suspendidos o su proximidad no hace imperiosa la medida, pues su inicio será en septiembre (esto es, más de dos meses después de la conducta denunciada). De esta forma, más allá de especulaciones sobre sus posibles efectos, se considera justificada la negativa de una tutela preventiva a fin de evitar consecuencias desproporcionadas o injustificadas sobre el debate público.
84. Por lo expuesto, lo procedente es confirmar la resolución impugnada.

XII. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se acumula el expediente SUP-REP-76/2020 al diverso SUP-REP-75/2020.

SEGUNDO. Se **confirma** el acuerdo controvertido.

NOTIFÍQUESE en términos de ley.

no aquella que limite o seccione sus efectos a hechos en lo individual y que, desde un análisis preliminar, deje abierta la posibilidad de que persista la transgresión a la norma. En consecuencia, la autoridad competente puede ordenar el retiro de toda la propaganda relacionada con la denunciada, sin precisar su cantidad o ubicación, si esa medida no es desproporcionada ni excesiva para el denunciado.

SUP-REP-75/2020 y acumulado

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

Así lo resolvieron, por **unanimidad** votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

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.