



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSOS DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTES: SUP-REP-206/2023
Y SUP-REP-212/2023,
ACUMULADOS

RECURRENTES: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL Y JORGE ÁLVAREZ
MÁYNEZ

RESPONSABLE: COMISIÓN DE
QUEJAS Y DENUNCIAS DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

TERCEROS INTERESADOS:
MORENA Y CLAUDIA SHEINBAUM
PARDO

MAGISTRADO PONENTE:
INDALFER INFANTE GONZALES

SECRETARIADO: MARTHA LILIA
MOSQUEDA VILLEGAS, JENNY
SOLÍS VENCES Y XAVIER SOTO
PARRAO

COLABORARON: PAULA SOTO
REYES LORANCA; MOISÉS
MESTAS FELIPE Y MAURO MEDINA
PEÑA

Ciudad de México, a doce de julio de dos mil veintitrés.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelve los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador al rubro indicados, interpuestos por el Partido Acción Nacional y Jorge Álvarez Máynez, en el sentido de **revocar** el acuerdo **ACQyD-INE-118/2023** dictado en el procedimiento especial sancionador **UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023** y sus acumulados, por el

SUP-REP-206/2023 Y ACUMULADO

cual se determinó decretar la improcedencia de adopción de medidas cautelares.

I. ANTECEDENTES

De los hechos que los recurrentes exponen en sus demandas y de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:

1. **Primera denuncia.** El veinte de junio de dos mil veintitrés, Jorge Álvarez Máynez, por propio derecho, presentó escrito de denuncia ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, en contra de Claudia Sheinbaum Pardo, Adán Augusto López Hernández, Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Ricardo Monreal Ávila, Manuel Velasco Coello, José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña y MORENA, por la presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña con motivo del inicio de manera anticipada del proceso de selección de la persona candidata a la presidencia de la República, de cara al próximo proceso electoral federal. Los cuales, a consideración del quejoso, representan acciones que están orientadas a ganar la simpatía del electorado de una manera sistémica en todo el territorio nacional, para posicionar de manera anticipada a la persona candidata ante la ciudadanía.
2. Asimismo, denunció el uso indebido de recursos públicos, atribuible a los legisladores federales Martha Lucía Micher Camarena (Senadora) y Andrea Chávez Treviño y Emmanuel Reyes Carmona (diputada y diputado federal), derivado de diversas publicaciones que han realizado estas personas en sus perfiles de la red social Twitter, en apoyo a las personas referidas en el inciso que antecede, según cada caso.



3. Por lo anterior, solicitó el dictado de medidas cautelares, a efecto de impedir la realización de actos similares a los señalados y para que se ordene a los denunciados que se abstengan de forma inmediata de asistir, organizar y participar en eventos de naturaleza proselitista, así como de realizar actos o eventos proselitistas antes de que comience el proceso electoral federal 2023-2024.
4. **Registro, admisión, acumulación y diligencias.** Por acuerdo de veinte de junio de dos mil veintitrés, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral radicó la denuncia bajo el número de expediente **UT/SCG/PE/JAM/CG/309/2023**, admitió a trámite la queja, acumuló el expediente al diverso **UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023** y sus acumulados, y ordenó realizar diversas diligencias de investigación por lo que reservó lo conducente al emplazamiento y propuesta de medidas cautelares.
5. **Segunda y Tercera denuncias.** El veintitrés y el veintisiete de junio de dos mil veintitrés, Jorge Álvarez Máynez presentó diversas denuncias en contra de Claudia Sheinbaum Pardo, Adán Augusto López Hernández, Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Ricardo Monreal Ávila, Manuel Velasco Coello, José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña y MORENA, por presuntos actos anticipados de precampaña y campaña, ante el inicio de manera anticipada del proceso de selección de la persona candidata a la presidencia de la República, de cara al próximo proceso electoral federal, así como derivado de la celebración de diversos eventos y las expresiones emitidas por lo denunciados.

**SUP-REP-206/2023 Y
ACUMULADO**

6. Asimismo, adujo el probable uso indebido de recursos públicos atribuidos a Julio Miguel Huerta Gómez, secretario de Gobernación del estado de Puebla.
7. En las denuncias también solicitó la adopción de medidas cautelares y tutela preventiva.
8. **Registro, admisión, acumulación y diligencias.** El veintitrés y veintisiete de junio del presente año, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral radicó las denuncias bajo el número de expedientes **UT/SCG/PE/JAM/CG/319/2023 y UT/SCG/PE/JAM/CG/332/2023**, las admitió a trámite, ordenó su acumulación al expediente **UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023** y sus acumulados, y ordenó realizar diversas diligencias de investigación por lo que reservó lo conducente al emplazamiento y propuesta de medidas cautelares.
9. **Acuerdo impugnado ACQyD-INE-118/2023.** Mediante proveído de fecha veintiocho de junio de dos mil veintitrés, la Comisión de Quejas y Denuncias del referido instituto declaró improcedentes las medidas cautelares solicitadas por el denunciante; de igual manera, consideró improcedente la tutela preventiva.
10. **Recursos de revisión del procedimiento especial sancionador.** Inconformes con lo anterior, el treinta de junio y dos de julio de dos mil veintitrés, respectivamente, el representante del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y Jorge Álvarez Máynez presentaron ante la autoridad responsable y ante la Sala Superior, respectivamente, recursos de revisión del procedimiento especial sancionador.



11. **Turno en la Sala Superior.** Recibidas las demandas y demás constancias, el magistrado presidente de esta Sala Superior acordó integrar los expedientes identificados con las claves **SUP-REP-206/2023** y **SUP-REP-212/2023**; y ordenó turnarlos a la ponencia del magistrado **Indalfer Infante Gonzales**, para los efectos previsto en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
12. **Escritos de tercería.** El cuatro y seis de julio del año en curso, MORENA y Claudia Sheinbaum Pardo comparecieron en calidad de terceros interesados.
13. **Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó los expedientes en la ponencia a su cargo, admitió las demandas y, al no existir diligencias pendientes de desahogar, declaró cerrada la instrucción.

II. COMPETENCIA

14. La Sala Superior es competente para conocer y resolver en única instancia los presentes recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo tercero, Base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 166, fracción III, inciso h), y 169, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1, y 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ello, porque se cuestiona un acuerdo de improcedencia de una solicitud de medidas cautelares emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional

SUP-REP-206/2023 Y ACUMULADO

Electoral, dado que es de conocimiento exclusivo de esta Sala Superior.

III. ACUMULACIÓN

15. De la revisión de las demandas se advierte que existe identidad en la autoridad señalada como responsable y en la determinación impugnada, pues en ambos asuntos se controvierte el acuerdo ACQyD-118/2023.

16. En atención a lo anterior, acorde con el principio de economía procesal y conforme a lo previsto en los artículos 180, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 21, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 79 y 80 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo procedente es acumular el expediente identificado con la clave SUP-REP-212/2023 al diverso SUP-REP-206/2023, por ser este el primero que se recibió en esta Sala Superior.

IV. TERCEROS INTERESADOS

17. Durante la tramitación del presente asunto, MORENA y Claudia Sheinbaum Pardo¹, comparecieron en calidad de terceros interesados respecto de los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-206/2023 y SUP-REP-212/2023**, por lo que es conducente analizar el cumplimiento de los requisitos de procedencia correspondientes, de conformidad con lo establecido en los artículos 12, numeral 1, inciso c); y 17, numeral 4, de la Ley General del

¹ Quien comparece a través de su representante legal, Arturo Manuel Chávez López.



Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en atención a lo siguiente:

18. **A. Forma.** En los escritos de tercería se hacen constar el nombre de quienes comparecen con esa calidad y de sus respectivos representantes, así como la razón del interés jurídico en que se funda y su pretensión concreta contraria a la del promovente del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-206/2023** y del recurso **SUP-REP-212/2023**, así como el domicilio para recibir notificaciones y su firma autógrafa.
19. **B. Oportunidad.** Los escritos de tercería se presentaron dentro del plazo legal de setenta y dos horas que establece el artículo 17, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
20. Ello es así dado que de las razones de fijación y retiro de la cédula de notificación del **SUP-REP-206/2023** es posible advertir que el plazo referido empezó a correr a las doce horas del uno de julio del presente año, por lo que expiró a la misma hora del cuatro de julio siguiente.
21. Por tanto, si el escrito de tercería de MORENA respecto de dicho recurso fue presentado a las nueve horas con cincuenta y un minutos del cuatro de julio del año en curso, en tanto, el escrito de Claudia Sheinbaum Pardo, se presentó a las once horas con ocho minutos del mismo mes y año, según consta en el sello de recepción de ambos recursos, es posible concluir que se encuentran dentro del plazo establecido en la citada normativa.

SUP-REP-206/2023 Y ACUMULADO

22. Asimismo, de las razones de fijación y retiro de la cédula de notificación del **SUP-REP-212/2023** es posible advertir que el plazo referido empezó a correr a las doce horas del cinco de julio del presente año, por lo que expiró a la misma hora del ocho de julio siguiente.
23. Por tanto, si el escrito de tercería de MORENA respecto de dicho recurso fue presentado a las siete horas con veinticuatro minutos del seis de julio del año en curso, según consta en el sello de recepción, es posible concluir que se encuentra dentro del plazo establecido para ello.
24. **C. Interés.** Se reconoce el interés de los comparecientes, ya que lo hacen en su calidad de terceros interesados y exponen manifestaciones dirigidas a justificar la subsistencia de la resolución reclamada, de forma tal que su pretensión es incompatible con la del recurrente.
25. **D. Personería.** Se reconoce la personería de Mario Rafael Llergo Latournerie, como representante propietario de MORENA ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, calidad que tiene reconocida por la autoridad responsable². Asimismo, la personería de Arturo Manuel Chávez López, como representante legal de Claudia Sheinbaum Pardo, tal y como fue reconocida por la responsable en autos³.

² Como se advierte de la página internet del INE <https://www.ine.mx/estructura-ine/consejo-general/>, la cual constituye un hecho notorio para esta Sala Superior en términos del artículo 15 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

³ Conforme el acuerdo emitido por la Unidad Técnica de lo Contencioso electoral de veintidós de junio de dos mil veintitrés, por el cual tuvo por desahogado un requerimiento presentado por dicho representante. Ver foja 1355 (página545) del expediente electrónico "Legajo 1 Folio 861 al 1686".



V. ESTUDIO DE PROCEDENCIA

26. Los medios de impugnación que se examinan cumplen los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, 45; 109 párrafo 1, inciso c), y párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme con lo siguiente:
27. **Requisitos formales.** Se cumplen, dado que ambas demandas se presentaron por escrito y se hace constar: **i)** el nombre y firma de quienes promueven, así como el domicilio para oír y recibir notificaciones; **ii)** se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; **iii)** se mencionan los hechos en que se basa la impugnación y **iv)** los agravios que la sustentan y los preceptos presuntamente violados.
28. **Oportunidad.** La presentación de la demanda promovida por el Partido Acción Nacional se realizó de manera oportuna, porque el acto impugnado se dictó el miércoles veintiocho de junio del presente año y se le notificó el veintinueve de junio, a las diez horas con diecinueve minutos, según consta en las cédulas y razón respectivas.
29. En ese sentido, el plazo para impugnar transcurrió, de las diez horas con diecinueve minutos del veintinueve de junio del año que transcurre, a las diez horas con diecinueve minutos del inmediato primero de julio del año en curso, por lo que si el referido instituto político presentó su demanda en la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral a las a las diecisiete horas con cincuenta y cuatro minutos del treinta de junio de este año, resulta evidente que se presentó dentro del plazo legal.

**SUP-REP-206/2023 Y
ACUMULADO**

30. Por otra parte, el mencionado acuerdo se notificó a Jorge Álvarez Máynez el treinta de junio del presente año, a las once horas, según consta en las cédulas y razón respectivas, por lo que el plazo para impugnar transcurrió, de las once horas del treinta de junio del año que transcurre, a las once horas del inmediato dos de julio.
31. En consecuencia, si el recurrente presentó su demanda ante la Sala Superior a las nueve horas con cuarenta y dos minutos del dos de junio de este año, es que se interpuso de manera oportuna.
32. Lo anterior acorde a lo previsto en el artículo 109, párrafo 3, en relación con el numeral 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el cual establece que, cuando se interponga un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en contra de la negativa de emisión de medidas cautelares por el Instituto Nacional Electoral, el plazo será de cuarenta y ocho horas⁴.
33. **Interés jurídico y legitimación.** Se cumplen, porque los promoventes son parte denunciante en el procedimiento sancionador del cual deriva el acuerdo que ahora impugna y aducen que la determinación le causa perjuicio.
34. **Definitividad.** Se cumple con esta exigencia, porque el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador es el único medio de impugnación idóneo para controvertir el desechamiento de una queja,

⁴ De conformidad con la Jurisprudencia 5/2015, de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. LOS ACTOS RELATIVOS A SU NEGATIVA O RESERVA SON IMPUGNABLES MEDIANTE RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, DENTRO DEL PLAZO DE CUARENTA Y OCHO HORAS.** Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 16, 2015, páginas 23 y 24.



de conformidad con el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

VI. ESTUDIO

A. Acuerdo impugnado ACQyD-INE-118/2023.

35. La responsable emitió el acuerdo recurrido en el sentido de declarar improcedente la solicitud de medidas cautelares hecha por el denunciante Jorge Álvarez Máñez, puesto que, desde una perspectiva preliminar, consideró que los eventos o recorridos derivados del "ACUERDO DEL CONSEJO NACIONAL DE MORENA PARA QUE DE MANERA IMPARCIAL, DEMOCRÁTICA, UNITARIA Y TRANSPARENTE SE LOGRE PROFUNDIZAR Y DAR CONTINUIDAD A LA CUARTA TRANSFORMACIÓN DE LA VIDA PÚBLICA DE MÉXICO", no pueden ser considerados como ilegales.

36. Ello, porque de conformidad con lo establecido en el Acuerdo AQQyD-INE-104/2023, en sede cautelar, la responsable no podía emitir una medida preventiva que tuviera como efectos suspender los referidos eventos o recorridos, puesto que, bajo la apariencia del buen derecho, se trataba de una determinación intrapartidista meramente autoorganizativa del partido, cuyo propósito era ejercer su obligación de promover la participación política de la ciudadanía en la vida democrática, prevista en el artículo 3, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, además de que, las personas contendientes o aspirantes a contender a un cargo de elección popular, debían gozar siempre de los derechos fundamentales de libertad de expresión, reunión y asociación.

**SUP-REP-206/2023 Y
ACUMULADO**

37. Por cuanto hace a los supuestos actos anticipados de precampaña y/o campaña sostuvo que, bajo una óptica preliminar, se obtenía lo siguiente:
- a. Elemento personal:** Sí se cumple, pues los actos materia de pronunciamiento son supuestamente realizados por aspirantes a la Presidencia de la República y los partidos políticos MORENA, Verde Ecologista de México y del Trabajo.
 - b. Elemento temporal:** No se cumple, ya que actualmente no ha iniciado el proceso electoral federal.
 - c. Elemento subjetivo:** No se cumple, toda vez que, desde una óptica preliminar los eventos realizados por las personas denunciadas, en apariencia del buen derecho, se tratan de eventos partidistas acordes con sus actividades ordinarias permitidas en esta época.
38. Con relación a la tutela preventiva, la responsable determinó que no se actualizaba la urgencia, imperiosa necesidad o peligro en la demora para su dictado, debido a que, la posible afectación, incidencia o daño que alegaba el denunciante se materializaría o concretaría en el proceso electoral federal cuyo inicio es temporalmente lejano.
39. Así, señaló que el denunciante atribuía la responsabilidad de supuestas acciones concretas orientadas a ganar la simpatía del electorado de una manera sistémica en todo el territorio nacional, para posicionar de manera anticipada a los sujetos denunciados, aduciendo una trasgresión a la Constitución General y las leyes electorales, derivado de la realización de posibles actos anticipados



de precampaña, así como la vulneración al principio equidad, de cara a la contienda en el próximo proceso electoral federal a celebrarse en dos mil veinticuatro.

40. Por tanto, concluyó que no se actualizaba el peligro en la demora toda vez que, si bien, se tiene certeza de la celebración de un próximo Proceso Electoral Federal, el mismo dará inicio el último trimestre del presente año, motivo por el cual, hasta el momento, no había comenzado alguna de sus etapas, por lo que no se actualizaba la urgencia como elemento indispensable para la emisión de una medida cautelar en ese sentido.
41. No obstante, dadas las características y contexto del caso, y tomando en cuenta que el proceso de selección estaba en curso exhortó a MORENA, así como a Claudia Sheinbaum Pardo, Adán Augusto López Hernández, Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Ricardo Monreal Ávila, Manuel Velasco Coello y José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña, a que se ajustaran en todo tiempo, a los límites y parámetros constitucionales, recalcándoles la obligación de conducirse acorde a los principios de legalidad y equidad; debiendo ajustar tales actividades a lo establecido en el Acuerdo ACQyD-INE-104/2023.
42. Finalmente, respecto a los hechos denunciados vinculados con el probable uso indebido de recursos públicos, consideró que era un tema del cual la responsable no podía pronunciarse en sede cautelar, en tanto que atañe al fondo del asunto.

B. Agravios

SUP-REP-206/2023

**SUP-REP-206/2023 Y
ACUMULADO**

43. El Partido Acción Nacional aduce que la responsable no realiza un estudio exhaustivo de los hechos denunciados, para determinar lo relativo a las medidas cautelares solicitadas, dado que considera que, contrario a lo determinado, la legislación electoral regula la duración de los periodos en que deben realizarse las precampañas y campañas electorales.
44. Asimismo, alega que la legislación electoral establece que los actos anticipados de precampaña son la vulneración a los periodos y plazos en que habrán de llevarse a cabo las precampañas y/o campañas electorales, dicho marco jurídico prohíbe de manera expresa la realización de actos de posicionamiento expreso fuera de tales plazos, a fin de evitar que quienes aspiran a ocupar un cargo público obtengan una ventaja indebida en detrimento de los demás aspirantes o contendientes, trastocando así, el principio de equidad en la contienda.
45. Por otra parte, manifiesta que atendiendo a la línea jurisprudencial de la Sala Superior la propaganda que se difunda en una contienda interna de un partido político no debe hacer llamamientos al voto y su discurso debe estar dirigido a los militantes o simpatizantes, por lo que el análisis a cargo de la autoridad electoral para detectar si existe un llamamiento al voto, un mensaje en apoyo a cierta opción política o en contra de otra, o la presentación de una posible plataforma electoral, no se debe reducir a una labor de detección de estas palabras, sino que debe examinarse el contexto integral del mensaje y demás, con el objeto de determinar si las emisiones, programas, spots o mensajes tienen un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca, es decir, si el contenido es funcionalmente equivalente a un llamado al voto.



46. Además de que verificar si los actos o expresiones trascendieron al conocimiento de la ciudadanía, a fin de sancionar únicamente aquellos casos en que se provoquen afectaciones a los principios de legalidad y equidad en la competencia.
47. Ante ello, considera que la responsable omitió resolver con exhaustividad al ignorar el caudal probatorio que se encuentra en el expediente, particularmente las 34 certificaciones contenidas y la relación de las manifestaciones vertidas por los denunciados, las cuales tiene una carga político electoral bajo parámetros equivalentes y directos, ya que se está frente a una clara estrategia de posicionamiento del partido MORENA y de los sujetos denunciados, quienes han expresado su intención de ocupar la candidatura de dicho instituto político a la Presidencia de la República fuera de los plazos legales para ello, en detrimento de la equidad de la contienda de la próxima elección federal.
48. Finalmente, argumenta que las medidas cautelares solicitadas se encuentran justificadas porque cumplen con los parámetros relativos con: a) **Apariencia del buen derecho**. La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso. b) **Peligro en la demora**. El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama. c) **La irreparabilidad de la afectación**, y d) **La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida**.

SUP-REP-212/2023

49. En concepto del recurrente la responsable emite una determinación carente de exhaustividad y congruencia ya que, en su concepto,

**SUP-REP-206/2023 Y
ACUMULADO**

determina de manera dogmática, genérica y subjetiva que, en sede cautelar, no se pueden considerar como ilegales los hechos denunciados, ello sin analizar si los eventos tienen naturaleza intrapartidista, además de que no expone las razones por las cuales considera que por sus características, dichos actos pueden o no poner en riesgo los valores que se pretenden tutelar con el dictado de las medidas cautelares.

50. Refiere que la responsable omite dar las razones que la llevaron a concluir que los actos denunciados tienen la misma naturaleza, alcances y fines que los denunciados en el diverso acuerdo ACQyD-INE-104/2023.
51. Así, afirma que la responsable dejó de analizar los hechos para poder determinar si podrían generar o no la posible existencia de riesgo o daño al proceso electoral, por lo que considera que debió valorar la posible existencia de daños presentes o futuros, así como los alcances, implicaciones y efectos que podrían producir, y si ello ameritaba la implementación de la medida cautelar solicitada a fin de evitar una afectación al principio de equidad, certeza y autenticidad que deben regir los procesos electorales próximos.
52. De igual forma, aduce que, si la responsable hubiera realizado un debido análisis de los hechos denunciados, habría advertido que los eventos denunciados si pueden generar daños presentes y futuros, atendiendo a su intencionalidad, ya que aun cuando pudieran tratarse de actos intrapartidistas, sus características, objeto, finalidad, forma y contenido son de carácter electoral, al buscar el posicionamiento de los participantes de cara a la elección presidencial de 2024.
53. Por otra parte, señala que el acuerdo impugnado carece de la debida fundamentación y motivación porque omite fundar su afirmación



respecto a que los actos denunciados no pueden considerarse ilegales en sede cautelar, y tampoco lo fundamenta con algún precepto o principio de la Constitución general y tampoco expone las razones lógico-jurídicas que le llevaron a concluir tal aseveración

54. Así, refiere que la responsable tampoco analiza los elementos necesarios para determinar la procedencia de las medidas cautelares, a) Apariencia del buen derecho, b) Peligro en la demora, c) La irreparabilidad de la afectación, y d) La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.
55. De igual manera, argumenta que la responsable tampoco fundamentó y motivó la improcedencia de la tutela preventiva, al limitarse a señalar que no existía urgencia, imperiosa necesidad o peligro de demora ante la lejanía del próximo proceso electoral federal, ello sin exponer las razones por las cuales consideró que la cercanía o lejanía de un proceso electoral incide en mayor o menor medida al analizar las conductas denunciadas, o que se debe entender por “temporalmente lejano”.
56. En su concepto el acuerdo carece de la debida fundamentación y motivación porque la responsable no expone los motivos por los cuales estima que los elementos temporal y subjetivo de los actos anticipados de precampaña o campaña no se actualizan, ya que, a su juicio, tales elementos sí se actualizan porque aun y cuando no ha iniciado formalmente el proceso electoral federal, las conductas denunciadas constituyen actos proselitistas que se dan fuera de los tiempos establecidos para ello.
57. Finalmente, expone que la falta de exhaustividad podría generar daños irreparables al principio de equidad en la contienda dentro del

SUP-REP-206/2023 Y ACUMULADO

proceso electoral federal 2023-2024; que la responsable no hace referencia respecto a las pruebas técnicas aportadas para determinar la ilegalidad de las conductas denunciadas, esto es, omite analizar la trascendencia de las conductas a la ciudadanía en general.

Decisión

58. Este órgano jurisdiccional estima que los agravios aducidos por los recurrentes son **fundados**, toda vez que la resolución impugnada no fue exhaustiva, además de carecer de la debida fundamentación y motivación, en tanto que debió analizar de manera preliminar el material probatorio que ofrecieron los denunciados, así como el que recabó la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, a efecto de resolver sobre la solicitud de medidas cautelares.

Justificación

59. La Sala Superior ha establecido que las medidas cautelares constituyen instrumentos que las autoridades competentes en materia de procedimientos administrativos sancionadores pueden decretar, en función de un **análisis preliminar** y a solicitud de parte interesada o de oficio, a fin de conservare 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 sumarias⁵.
60. El dictado de las medidas cautelares debe ocuparse, cuando menos, de dos aspectos esenciales: 1) la probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso (aparición del buen derecho) y 2) el temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar

⁵ Véase los SUP-REP-156/2020, SUP-REP-114/2019 y SUP-REP-251/2018.



una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama (peligro en la demora).

61. Sobre la apariencia del buen derecho, debe precisarse que éste 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, temerario o cuestionable.
62. 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.
63. 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 cautelares⁶.
64. 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.
65. 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**

⁶ Véase los SUP-JE-1174/2023 y SUP-REP-138/2023.

SUP-REP-206/2023 Y ACUMULADO

expediente, se convierten en una etapa fundamental para el examen de la solicitud de medidas cautelares, toda vez que cuando menos se deberán observar las siguientes directrices: i) verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende; ii) justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia; iii) justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adopte, y iv) **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 ilícito⁷.

66. 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.
67. Así, en el caso, la Comisión de Quejas y Denuncias es la autoridad competente para el dictado de medidas cautelares y que **le corresponde examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende**, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que pudieran constituir una infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la ley aplicable.
68. Razón por la cual, la autoridad competente también **deberá analizar de manera preliminar** los valores y bienes jurídicos en conflicto,

⁷ Véase el SUP-REP-138/2023.



justificando la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida cautelar que se dicte o motivando las razones por las cuales aquélla se niegue.

69. 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.
70. A partir de lo anterior, es que se considera que en el caso particular le asiste la razón a los recurrentes, pues de forma indebida la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral **dejó de cumplir con su obligación de realizar un análisis preliminar** de los hechos denunciados, a partir de las pruebas ofrecidas por los denunciantes y las recabadas por Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, así como de establecer si, en apariencia del buen derecho, se justificaba la adopción de medidas cautelares.
71. Esto, porque la autoridad responsable sustentó su determinación en la premisa equivocada de que los actos denunciados constituían una determinación intrapartidista meramente autoorganizativa del partido, la cual tenía como finalidad promover la participación política de la ciudadanía en la vida democrática, sin llevar a cabo estudio alguno de las conductas denunciadas, cuando, precisamente, lo que se alegó en las quejas que dieron origen al procedimiento especial sancionador es que se trataba de actos proselitistas que tenían como propósito posicionar anticipadamente a los denunciados de frente al inicio del proceso electoral federal 2023-2024.

SUP-REP-206/2023 Y ACUMULADO

72. Sobre el particular, cabe destacar que la propia autoridad administrativa al dictar el acuerdo ACQyD-INE-104/2023 consideró pertinente declara la procedencia de medidas cautelares, en su tutela preventiva y ordenar a los ahora denunciados que, en relación con las acciones derivadas del citado acuerdo, en todo tiempo, se ajustaran a los límites y parámetros constitucionales y conducirse acorde a los principios de legalidad y quedad, por lo que debían ajustarse a las siguientes acciones:

- Los discursos y mensajes que realicen no deberán contener directa y explícitamente llamados expresos al voto en contra o a favor de persona o fuerza política algún.
- Los actos que realicen las personas involucradas no deben tener como objetivo el obtener el respaldo para ser postuladas como precandidatas a un cargo de elección popular.
- La propaganda que, en el caso, se exponga en los actos que se realicen no debe tener el propósito de dar a conocer propuestas relacionadas con alguna aspiración de carácter electoral. Por el contrario, la misma deberá contener, de forma clara y visible el proceso al que va dirigida, es decir, al proceso de selección de la Coordinación de Defensa de la Transformación.
- En ningún momento deberán presentar plataforma de un partido político o coalición o promover a una persona para obtener una precandidatura o candidatura para contender en algún proceso de carácter electoral.
- En general, no deberán realizar manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a una finalidad electoral, esto es, que se



llame a votar a favor o en contra de una precandidatura o candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una precandidatura o candidatura.

- No podrán utilizar prerrogativas de acceso a tiempos de radio y televisión, para dar difusión al proceso de selección de la Coordinación de Defensa de la Transformación o, de las personas que participen en el mismo.
 - Morena y todas las personas que participen como aspirantes para la selección de la Coordinación de Defensa de la Transformación, deberán proporcionar a este Instituto, de manera semanal, un calendario que deberá contener los recorridos de trabajo y actividades que tengan programadas para realizar la siguiente semana.
 - Al tratarse de actividades partidistas de carácter ordinario, se deberá llevar un control de los recursos que utilice, tanto dicho partido como todas y cada una de las personas que participen como aspirantes para la selección de la Coordinación de Defensa de la Transformación, para que, en su momento, cumpla con sus informes del gasto ordinario, conforme a sus obligaciones que tiene en materia de fiscalización.
73. En ese sentido, lo que alegan los recurrentes es que, precisamente, las conductas que han desplegado los denunciados no se han ajustado a dichos parámetros, pues afirman que en múltiples eventos en los que han participado los denunciados se realizaron manifestaciones que contenían propuestas de campaña o referencias expresas al proceso electoral federal 2023-2024.

**SUP-REP-206/2023 Y
ACUMULADO**

74. De ahí que, aducen que, en realidad, los actos que se han llevado a cabo son de naturaleza proselitista porque buscan posicionar a los denunciados de forma anticipada al inicio de la precampaña y/o campaña para la renovación de la Presidencia de la República en contravención del principio de equidad.
75. Bajo dicho contexto, se considera que indebidamente la Comisión de Quejas y Denuncias resolvió que las conductas señaladas constituirían actos que forman parte de la vida interna de los partidos políticos y que se debía garantizar el respeto a la autonomía de los institutos políticos, sin realizar el análisis preliminar correspondiente.
76. En este contexto, se considera que el acuerdo impugnado no fue emitido conforme a derecho.

Conclusión

77. En consecuencia, ante la ausencia absoluta de estudio preliminar de los hechos denunciados y el materia probatorio, lo procedente es revocar la determinación impugnada, para el efecto de que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de la presente ejecutoria, dicte una nueva resolución en la que cumpla con el análisis preliminar de los hechos denunciados a partir de lo expuesto por los denunciantes y de las pruebas que obran en el expediente, lo cual deberá llevar a cabo de manera individualizada por cada una de las personas involucradas, y determine si existe el derecho cuya tutela se pretende, y, en su caso, dicte las medidas que estime pertinentes a efecto de que cesen los actos o hechos que pudieran constituir una infracción y evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos



electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la ley aplicable.

78. Por lo expuesto y fundado, se

VII. R E S U E L V E

PRIMERO. Se **acumula** el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-212/2023**, al diverso **SUP-REP-206/2023**, debiendo glosarse copia certificada de los puntos resolutive de este fallo al expediente acumulado.

SEGUNDO. Se **revoca** el acuerdo impugnado para los efectos precisados en la parte final de la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE, conforme a derecho. En su oportunidad, archívese los presentes expedientes como asuntos concluidos y, en su caso, devuélvase la documentación exhibida.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las magistradas Janine M. Otálora Malassis y Mónica Aralí Soto Fregoso, así como los magistrados Felipe de la Mata Pizaña, Felipe Alfredo Fuentes Barrera, Indalfer Infante Gonzales (ponente), Reyes Rodríguez Mondragón y José Luis Vargas Valdez, con el voto en contra de la magistrada Janine M. Otálora Malassis y del magistrado Felipe de la Mata Pizaña, quienes integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe, que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento fue autorizado mediante firmas electrónicas certificadas y tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General

**SUP-REP-206/2023 Y
ACUMULADO**

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 EMITE LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-206/2023 Y ACUMULADO⁸

I. Introducción

Formulo este voto particular, porque no comparto la decisión mayoritaria de la Sala Superior de revocar para efectos el acuerdo ACQyD-INE-118/2023 dictado en el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023 y sus acumulados, por el cual se determinó decretar la improcedencia de adopción de medidas cautelares, porque la Comisión responsable debió analizar de manera preliminar el material probatorio que ofrecieron los denunciados, así como el que recabó la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, a efecto de resolver sobre la solicitud de medidas cautelares.

A mi juicio, debe revocarse el acuerdo impugnado en realidad, porque parte del vicio de origen de considerar que todos los actos que deriven del "ACUERDO DEL CONSEJO NACIONAL DE MORENA PARA QUE DE MANERA IMPARCIAL, DEMOCRÁTICA, UNITARIA Y TRANSPARENTE SE LOGRE PROFUNDIZAR Y DAR CONTINUIDAD A LA CUARTA TRANSFORMACIÓN DE LA VIDA PÚBLICA DE MÉXICO"⁹, no pueden ser considerados como ilegales, dado que como se estableció en el Acuerdo AQQyDINE-104/2023, en sede cautelar, no puede emitir una medida preventiva que tenga como efectos que se suspendan los actos establecidos en el Acuerdo de Morena, porque, bajo la apariencia del buen derecho, se trata de una determinación intrapartidista meramente autoorganizativa del partido, a fin de ejercer su obligación de promover la participación política de la ciudadanía en la vida democrática, además de que, como ya se dijo, las personas contendientes o que aspiren

⁸ Con fundamento en los artículos 167, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Colaboraron en su elaboración: Maribel Tatiana Reyes Pérez, Gabriela Figueroa Salmorán y Jorge David Maldonado Ángeles.

⁹ En adelante Acuerdo de Morena.

SUP-REP-206/2023 Y ACUMULADO

a contender a un cargo de elección popular, deben gozar siempre de los derechos fundamentales de libertad de expresión, reunión y asociación.

Lo anterior, con independencia de que la Comisión responsable omitió resolver con exhaustividad al ignorar el caudal probatorio que se encuentra en el expediente, particularmente las treinta y cuatro certificaciones contenidas y la relación de las manifestaciones vertidas por los denunciados, los cuales, se enfocan a evidenciar actos concretos de evasión a la normativa constitucional y legal, amparada en el contenido del Acuerdo de Morena, que fue objeto de impugnación en el SUP-REP-108/2023 y acumulado, resolución en la cual emití un voto particular, al considerar que ese proceso en realidad se trata de un fraude a Ley, por lo que tiene que suspender en aras de tutelar los principios y derechos constitucionales.

Por tanto, a mi parecer **debe revocarse el acuerdo impugnado, y suspender todo el proceso determinado en el Acuerdo de Morena**, dado que su integridad y etapas se enmarca un fraude o simulación a la Ley, sin que dicha suspensión se considere un perjuicio de la fuerza política, porque cualquier estrategia tendría que enmarcarse en los tiempos establecidos por la normatividad para el proceso electoral federal.

En ese tenor, en congruencia con la emisión de dicho voto particular es que me pronuncié en el mismo sentido en el presente asunto.

II. Contexto de la controversia

La impugnación tiene su origen en la presentación por parte de Jorge Álvarez Máynez de denuncias por la presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, a atribuibles al partido político MORENA, Claudia Sheinbaum Pardo, Adán Augusto López Hernández, Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Ricardo Monreal Ávila, Manuel Velasco Coello y José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña, por iniciar y realizar de manera anticipada el proceso de selección de persona candidata a la



presidencia de la República, de cara al próximo proceso electoral federal, quebrantando con ello la equidad en la contienda.

Lo anterior, porque, a juicio de dicho del quejoso, están presentado **acciones concretas orientadas a ganar la simpatía del electorado de una manera sistémica en todo el territorio nacional**, para posicionar de manera anticipada la persona candidata ante la ciudadanía.

Asimismo, se denunció el uso indebido de recursos públicos de diversos servidores públicos, por realización de actos en apoyo a las personas referidas, respectivamente.

Por lo anterior, en las quejas se solicitó el dictado de medidas cautelares, para efecto de impedir la futura realización de actos como los denunciados; se ordenara directamente a los denunciados que se abstuvieran de forma inmediata de asistir, organizar y participar en eventos de naturaleza proselitista, así como de realizar actos o eventos proselitistas antes de que comience el proceso electoral federal 2023-2024

Y bajo la figura de tutela preventiva, en las denuncias se pidió se instruyera a las y los denunciados a abstenerse de realizar eventos, actos o actividades proselitistas previo al inicio formal del periodo de precampañas.

III. Acto impugnado e impugnación

En este asunto la Comisión de Quejas y Denuncias del INE estableció que en sede cautelar, no podía emitir una medida preventiva que tuviera como efectos que se **suspendieran los actos consistentes en recorridos establecidos en el Acuerdo de Morena** porque, bajo la apariencia del buen derecho, se trata de una determinación intrapartidista meramente autoorganizativa del partido, a fin de ejercer su obligación de promover la participación política de la ciudadanía en la vida democrática, prevista en el artículo 3, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos.

SUP-REP-206/2023 Y ACUMULADO

Para la Comisión responsable los eventos o recorridos derivados del Acuerdo citado no pueden ser considerados ilegales, ya que bajo la apariencia del buen derecho, se trataba de una determinación intrapartidista meramente autoorganizativa del partido, cuyo propósito era ejercer su obligación de promover la participación política de la ciudadanía en la vida democrática, además de que, las personas contendientes o aspirantes a contender a un cargo de elección popular, debían gozar siempre de los derechos fundamentales de libertad de expresión, reunión y asociación.

Respecto de los supuestos actos anticipados de precampaña y campaña sostuvo que desde una óptica preliminar no se cumplía con el elemento temporal, ya que no se ha iniciado el proceso electoral federal, tampoco se colmaba al parecer de la responsable el elementos subjetivo, porque preliminarmente, los eventos realizados por las personas denunciadas, en apariencia del buen derecho, son eventos partidistas acordes con sus actividades ordinarias permitidas en esta época.

Con relación a la tutela preventiva, la responsable determinó que no se actualizaba la urgencia, imperiosa necesidad o peligro en la demora para su dictado, debido a que, la posible afectación, incidencia o daño que alegaba el denunciante se materializaría o concretaría en el proceso electoral federal cuyo inicio es temporalmente lejano.

Asimismo, precisó que el denunciante atribuía la responsabilidad de supuestas acciones concretas orientadas a ganar la simpatía del electorado de una manera sistémica en todo el territorio nacional, para posicionar de manera anticipada a los sujetos denunciados, aduciendo una trasgresión a la Constitución General y las leyes electorales, derivado de la realización de posibles actos anticipados de precampaña, así como la vulneración al principio equidad, de cara a la contienda en el próximo proceso electoral federal a celebrarse en dos mil veinticuatro.

Por tanto, concluyó que no se actualizaba el peligro en la demora toda vez que, si bien, se tiene certeza de la celebración de un próximo Proceso



Electoral Federal, el mismo dará inicio el último trimestre del presente año, motivo por el cual, hasta el momento, no había comenzado alguna de sus etapas, por lo que no se actualizaba la urgencia como elemento indispensable para la emisión de una medida cautelar en ese sentido.

No obstante, dadas las características y contexto del caso, y tomando en cuenta que el proceso de selección estaba en curso exhortó a MORENA, así como a Claudia Sheinbaum Pardo, Adán Augusto López Hernández, Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Ricardo Monreal Ávila, Manuel Velasco Coello y José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña, a que ajustaran en todo tiempo, a los límites y parámetros constitucionales, recalcándoles la obligación de conducirse acorde a los principios de legalidad y equidad; debiendo ajustar tales actividades a lo establecido en el Acuerdo ACQyD-INE-104/2023 (impugnado en el SUP-REP-180/2023 y acumulado).

Por último, respecto a los hechos denunciados vinculados con el probable uso indebido de recursos públicos, consideró que era un tema del cual la responsable no podía pronunciarse en sede cautelar, en tanto que atañe al fondo del asunto.

En contra de dicho acto, el PAN y Jorge Álvarez Máynez presentan respectivamente un medio de impugnación, señalando entre otras cuestiones que, se vulneró el principio de exhaustividad al ignorar la Comisión responsable el caudal probatorio consistente en treinta y cuatro certificaciones, y la relación de las acciones vertidas por los denunciados que tiene una carga político electoral inminente bajo parámetros equivalentes y directos, haciendo la relación de tales actas, aunado a que se vulneró el principio de legalidad y certeza al no realizar un estudio claro y proporcional con los hechos denunciados.

Que la responsable omite dar las razones que la llevaron a concluir que los actos denunciados tienen la misma naturaleza, alcances y fines que los denunciados en el diverso acuerdo ACQyD-INE-104/2023.

SUP-REP-206/2023 Y ACUMULADO

Asimismo, que la responsable dejó de analizar los hechos para poder determinar si podrían generar o no la posible existencia de riesgo o daño al proceso electoral, por lo que considera que debió valorar la posible existencia de daños presentes o futuros, así como los alcances, implicaciones y efectos que podrían producir, y si ello ameritaba la implementación de la medida cautelar solicitada a fin de evitar una afectación al principio de equidad, certeza y autenticidad que deben regir los procesos electorales próximos.

IV. Posición mayoritaria

La sentencia aprobada por la mayoría acumula las demandas, y estima que los agravios aducidos por los recurrentes son fundados, porque la resolución impugnada no fue exhaustiva, además de carecer de la debida fundamentación y motivación, en tanto que **debió analizar de manera preliminar el material probatorio que ofrecieron los denunciantes, así como el que recabó la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, para resolver sobre la solicitud de medidas cautelares.**

Lo anterior, porque la autoridad responsable sustentó su determinación en la premisa equivocada de que los actos denunciados constituían una determinación intrapartidista meramente autoorganizativa del partido, la cual tenía como finalidad promover la participación política de la ciudadanía en la vida democrática, sin llevar a cabo estudio alguno de las conductas denunciadas, cuando, precisamente, lo que se alegó en las quejas que originaron el procedimiento especial sancionador es que se trataba de actos proselitistas que tenían como propósito posicionar anticipadamente a los denunciados de frente al inicio del proceso electoral federal 2023-2024.

Sobre el particular, se destaca que la propia Comisión al dictar el acuerdo ACQyD-INE-104/2023 consideró pertinente declarar la procedencia de medidas cautelares, en su tutela preventiva y ordenar a los ahora denunciados que, en relación con las acciones derivadas del citado acuerdo, en todo tiempo, se ajustaran a los límites y parámetros constitucionales y conducirse acorde a los principios de legalidad y equidad,



entre ellas que en sus eventos no hubiera llamado expreso al voto, o buscar obtener el respaldo para obtener alguna precandidatura, ni señalar propuestas, ni el uso de prerrogativas, entre otros.

En ese sentido, en la sentencia se indica que lo que alegan los recurrentes es que, precisamente, las conductas que han desplegado las personas denunciadas no se han ajustado a dichos parámetros, dado que, afirman que, **en varios eventos en los que han participado se realizaron manifestaciones que contenían propuestas de campaña o referencias expresas al proceso electoral federal 2023-2024**, por lo que **buscan posicionar a las personas denunciadas de forma anticipada al inicio de la precampaña y/o campaña para la renovación de la Presidencia de la República en contravención del principio de equidad.**

Por ello, en el fallo mayoritario se considera que indebidamente la Comisión de Quejas y Denuncias resolvió que las conductas señaladas constituirían actos que forman parte de la vida interna de los partidos políticos y que se debía garantizar el respeto a la autonomía de los institutos políticos, sin realizar el análisis preliminar correspondiente, por lo que se revoca la resolución y se ordena la emisión de una nueva, en la que se analicen los hechos y las pruebas que obran en el expediente, de manera individualizada para cada persona denunciada.

V. Razones del disenso

Difiero de lo aprobado por la mayoría de revocar para efectos el acuerdo impugnado, fundamentalmente, porque como anuncié a mi parecer debe revocarse el acuerdo impugnado, pero sustentado en que parte del vicio de origen de considerar que el Acuerdo de Morena, bajo la apariencia del buen derecho, se trata de una determinación intrapartidista meramente autoorganizativa del partido, que ampara desde la perspectiva de la Comisión y confirmado por la Sala Superior, de un halo de legalidad respecto a sus fines y cada una de sus etapas, una de las cuales se pide

SUP-REP-206/2023 Y ACUMULADO

suspender por los actores por considerar que existen hechos que dan cuenta de un posicionamiento anticipado al proceso electoral federal.

Lo anterior, con independencia de que la Comisión responsable omitió resolver respecto a los hechos relacionados con la etapa de recorridos regulada en ese proceso interno, con exhaustividad al ignorar el caudal probatorio que se encuentra en el expediente.

A mi parecer, debe revocarse el acuerdo impugnado, y **suspender todo el proceso determinado en el Acuerdo de Morena, dado que su integridad y etapas enmarcan un fraude o simulación a la Ley.**

Tal como indique en el voto particular emitido en el SUP-REP-180/2023 y acumulado, el Acuerdo partidista establece un proceso paralegal que constituye una simulación en cada una de sus etapas para evadir el cumplimiento de la normativa electoral al desarrollar una precampaña fuera del periodo establecido en ley, entre ellos los recorridos, vulnerando con ello los principios de equidad, certeza, legalidad y de correcta fiscalización de los recursos en materia electoral.

Este fraude a la ley se desarrolla con base en la justificación de que lo que habrá de elegirse es un cargo partidista. Sin embargo, los antecedentes de esa figura demuestran que este es el método mediante el cual se definirá la candidatura de MORENA, en este caso, a la presidencia de la República en el proceso electoral federal 2023-2024. Situación que además queda confirmada por las diversas declaraciones de quienes aspiran a ocupar este cargo en las que han manifestado su intención de ocupar la candidatura a la presidencia¹⁰, por lo que el análisis debió hacerse de manera integral

¹⁰ Existen diversas actas circunstanciadas que fueron signadas por personas titulares de Vocalías Secretarías de Juntas Locales y Distritales del Instituto Nacional Electoral en funciones de Oficialía Electoral en diversos Procedimientos Especiales Sancionadores que hicieron constar diversos eventos o reuniones informativas de los aspirantes de MORENA, de las que se tiene conocimiento al ser parte del presente expediente SUP-REP-206-2023.

De la misma forma constan diversas actas circunstanciadas iniciadas a efecto de hacer constar la existencia y contenido de diversas direcciones electrónicas, las cuales fueron firmadas por visitadores oficiales electorales en función de Oficialía Electoral.

Asimismo, en el SUP-REP-138/2023 y sus acumulados, se advierte que incluso previo a la emisión del Acuerdo de Morena se dictaron medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, confirmandos por esta Sala Superior, mismas que vincularon a MORENA como garante de la conducta de sus miembros, como de las personas relacionadas con sus actividades, para que, de inmediato, conminara a su militancia en general, así como a los simpatizantes y personas aspirantes que se abstuvieran de realizar eventos en los que se promoció a las partes denunciadas, con motivo del proceso electoral 2023-2024, de asistir y participar a estos, de distribuir elementos de propaganda alusiva a su persona o cualquier otra



entre el Acuerdo de Morena, las etapas, el contexto previo, y los hechos concretos.

En ese sentido, es criterio firme de este Tribunal Electoral que, con independencia de la denominación interna, lo que determina la calidad de una precandidatura es la pretensión de obtener la postulación por un partido político a un cargo de elección popular.¹¹

Las consecuencias de esta simulación, en su integridad y etapas, trastoca los principios legalidad y certeza en materia electoral al establecer una precampaña enmarcada en un supuesto proceso para la selección de un cargo partidista. Evadiendo con ello cumplir con los requisitos constitucionales y legales. Provocando que las autoridades electorales no puedan fiscalizar eficazmente las actividades de promoción y posicionamiento de las precandidaturas y los recursos que utilizan para contender por el cargo.

Finalmente, los actos fraudulentos que establece el Acuerdo de Morena, **entre ellos los recorridos**, significan una contravención a la integridad y autenticidad del proceso electoral federal y cuestionan su legitimidad debido a que alteran la equidad en la contienda, pues éstos sirven de vehículo para extender el tiempo en que las precandidaturas están posicionándose frente al electorado.

En términos del contenido de dicho voto particular es pertinente resaltar que debe considerarse que la finalidad del Acuerdo de Morena es la de establecer un proceso paralegal. Es decir, conforme a los indicios sabemos que MORENA definirá la titularidad del cargo mediante una encuesta, cuyas

persona funcionaria que manifieste aspiraciones de participar como candidata a algún puesto de elección popular, así como la realización de cualquier acto que pudiera afectar el principio de equidad del próximo proceso electoral federal. La Sala Superior consideró que la medida cautelar impugnada se encontraba debidamente fundada y motivada, en tanto que las quejas que se han presentado en contra de Claudia Sheinbaum Pardo, Marcelo Luis Ebrard Casaubón y/o Adán Augusto López Hernández, entonces servidores públicos, permitía advertir, de forma preliminar, la actualización de una posible estrategia sistemática para posicionar a los denunciados como posibles candidatos frente a la ciudadanía, por lo que fue razonable vincular a MORENA para que ordenara a su militancia, simpatizantes y a los posibles aspirantes a que se abstuvieran de continuar realizando actos que pudieran generar una ventaja indebida, sobre todo porque el periodo de precampañas y campañas no ha iniciado.

¹¹ Véase la sentencia dictada en el SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS.

SUP-REP-206/2023 Y ACUMULADO

características son desconocidas¹². Que en ella participarán seis personas de las cuales desconocemos por qué fueron elegidas. Que se establecieron etapas que incluyen una de registro, **una de recorridos por el país de quienes aspiran ocupar el cargo** —actos concretos cuestionados en el presente asunto—, la aplicación de la encuesta y de divulgación de los resultados, los cuales serán inapelables¹³.

El partido estableció exigencias para sus aspirantes como la separación definitiva de sus cargos públicos, la prohibición de utilizar recursos públicos y el deber de abstenerse de involucrar a servidores públicos de todos los órdenes de gobierno.

Aunado a ello, tampoco existe firmeza en el contenido del Acuerdo de Morena, porque es notorio que en el desarrollo del proceso se han ido haciendo modificaciones trascendentes que incluso han involucrado, que, tras la presentación del Acuerdo¹⁴, como lo fue el anuncio del origen de los recursos que cada participante podrá usar para realizar sus actividades de promoción¹⁵.

¹²Mario Delgado aseguró que los funcionarios de Morena que participen en recorridos de las corcholatas presidenciales deben renunciar a su cargo con el objetivo de mantener la unidad interna del partido. “Por mandato del Consejo Nacional, ningún funcionario público puede intervenir porque entonces estaría sesgando este ejercicio que tanto trabajo nos está costando”, indicó. Asimismo, Delgado advirtió que, si alguno de los miembros de los Comités Ejecutivos ayuda a alguno de los aspirantes presidenciales, entonces no podrá ser dirigente durante las elecciones del 2024. Además, indicó que, en el cuestionario de la encuesta para elegir coordinadora o coordinador de la 4ª transformación, “La pregunta de a quién quieren es la definitiva, esa va a tener un peso por arriba del 50 por ciento y el resto del cuestionario con otras ponderaciones”.

[Encuestas de ‘corcholatas’ de Morena: ¿Cuántas preguntas incluirá? Esto dice Mario Delgado](#)

¹³ Se publicó el Acuerdo del Consejo Nacional de Morena para que de manera imparcial, democrática, unitaria y transparente logre profundizar y dar continuidad a la cuarta transformación de la vida pública de México
Etapas, fechas y plazos a tomar en cuenta:

- **Registro de aspirantes.** Del lunes 12 al viernes 16 de junio, a más tardar. Cada uno de los invitados, cumpliendo los requisitos y firmando los compromisos establecidos, manifestará su participación ante la Comisión de Elecciones. Deben acompañar sus dos propuestas de empresas encuestadoras.
- **Recorridos de aspirantes.** Del 19 de junio al 27 de agosto. Las y los aspirantes llevarán a cabo recorridos de trabajo por el país para informar sobre los logros de la 4ta transformación y promover la democracia.
- **Levantamiento de la encuesta.** Del 28 de agosto al 3 de septiembre. Se levantará la encuesta por la Comisión de Encuestas y las empresas seleccionadas.
- **Procesamiento de información.** Del 4 al 6 de septiembre. La Comisión de Encuestas procesará la información e integrará el resultado.
- **Resultado.** 6 de septiembre. La Comisión de Encuestas entrega resultados al Consejo Nacional y Comisión de Elecciones. Se informa al presidente del CEN y aliados, Para la presentación de resultados públicamente con los participantes.

https://twitter.com/Fer_CaceresMX/status/1668036473461850122?s=20

¹⁴ “¿Usted a quién prefiere como presidente?”. Esa es la pregunta que Marcelo Ebrard quiere que se incluya en la encuesta interna de Morena para definir la candidatura presidencial de cara a las elecciones de 2024. Al margen del cuestionario para evaluar los “atributos” de cada *corcholata*, como AMLO se refiere a los aspirantes, el excanciller considera clave que se mida directamente quién es el favorito según las personas encuestadas para evitar controversias y ambigüedades en la carrera por la sucesión.

[Marcelo Ebrard presiona a Morena para definir la metodología de la encuesta rumbo a 2024](#)

¹⁵ Para las actividades de estos 70 días habrá una bolsa de 20 millones de pesos, es decir, cada uno recibirá cinco millones de pesos que podrán usar en viáticos.



También constituye un hecho notorio¹⁶ que todas las personas que participan de este proceso paralegal han manifestado públicamente su intención de contender por la presidencia de la República a través de la postulación de MORENA¹⁷.

Asimismo, para la correcta apreciación del caso, tal como se indicó en el voto particular que emití en el SUP-REP-180/2023, deben tenerse como hechos notorios que existe identidad entre quienes han ocupado el cargo de Coordinador o Coordinadora y quienes han sido las candidaturas postuladas por MORENA en procesos electorales para la elección de distintas gubernaturas.

En efecto, la referida figura de Coordinación de los Comités de Defensa de la Transformación ya ha sido materia de análisis por parte de esta Sala Superior, concretamente en el expediente SUP-RAP-246/2021, donde se identificó que dicha denominación ha servido al partido político para designar y nombrar a las personas que, en su oportunidad, son registradas como candidatas a un cargo de elección popular, particularmente para el cargo del Ejecutivo en distintas entidades de la República.

En aquel caso en específico, esta Sala Superior confirmó una multa impuesta al precandidato del partido Morena a la gubernatura del estado de Baja California Sur, por la omisión de informar y presentar ante la autoridad electoral su informe de ingresos y gastos de precampaña.

Interesa destacar, además, que en dicha resolución este Tribunal consideró que el carácter de precandidato había sido correctamente atribuido por

En un acuerdo tomado por unanimidad por el CEN de Morena, fueron designados (Artículo 38, Párrafo Tercero de Los Estatutos), fueron designados como delegados nacionales para la Defensa de la Transformación, Marcelo, Adán, Ricardo Monreal y Claudia. El encargo correrá del 19 jun al 27ago.

<https://www.milenio.com/politica/elecciones/corcholata-s-logran-5-mdp-para-financiar-sueno-2024>

¹⁶ Un día después de las elecciones para renovar las gubernaturas de Edomex y Coahuila, el presidente, AMLO, se reunió con aspirantes a la candidatura presidencial morenista y gobernadores de su partido, para delinear cómo será el proceso.

[Morena viola ley electoral con precampañas adelantadas y simuladas: analistas](#)

¹⁷ Los aspirantes a la presidencia de México por el partido gobernante (Morena), inician este lunes sus giras políticas rumbo a la definición del candidato del oficialismo para los comicios de 2024.

En la contienda se han enlistado la exjefa de Gobierno de Ciudad de México, Claudia Sheinbaum, el excanciller Marcelo Ebrard, el exsecretario de Gobernación, Adán Augusto López, y el senador con licencia y coordinador de Morena en el Senado, Ricardo Monreal. <https://www.radioformula.com.mx/nacional/2023/6/19/en-sus-marcas-listos-fuera-corcholatas-inician-hoy-giras-rumbo-al-2024-767652.html> Ver también, SUP-REP-138/2023 y acumulados.

SUP-REP-206/2023 Y ACUMULADO

parte de la autoridad administrativa electoral, con independencia de la denominación que, en su caso, le hubiera asignado el partido político postulante. Esto es, con independencia de que Morena le haya asignado el término de Coordinador Estatal de los Comités de Defensa de la Transformación.

Pero esta situación ha sido también ya replicada en otros procesos electorales, en los que Morena sistemáticamente ha venido seleccionando a personas como Coordinadoras Estatales de los Comités de Defensa de la Transformación, quienes a la postre llegan a ser registradas como candidatas a cargos de elección popular. Ocurrió así en:

- 2016, en el Estado de Zacatecas, para el proceso de renovación de las y los integrantes del Ayuntamiento de Zacatecas¹⁸;
- 2017, para la renovación de la gubernatura del Estado de México¹⁹;
- 2021, en la ya mencionada renovación de la gubernatura del Estado de Baja California Sur²⁰;
- 2022, en la renovación de las gubernaturas de Oaxaca²¹, Durango²² y Tamaulipas²³; y
- Más recientemente, en 2023, en la renovación de las gubernaturas de Estado de México y Coahuila²⁴.

Resultan relevantes los datos referidos, porque evidencian que es una práctica recurrente del partido Morena que sus denominadas Coordinaciones de los Comités de Defensa de la Transformación recaen en personas que, a su vez, llegan a ser postuladas como candidatas a un cargo de elección popular.

¹⁸ SUP-REC-258/2016.

¹⁹ SUP-JRC-194/2017, SUP-JRC-195/2017 y SUP-JDC-484/2017, acumulados.

²⁰ SUP-RAP-246/2021.

²¹ SUP-JDC-91/2022.

²² SUP-JDC-425/2022.

²³ SUP-JDC-434/2022 y SUP-JDC-125/2022.

²⁴ SUP-JDC-30/2023.



A partir de lo anterior, resulta pertinente retomar lo que establece la LGIPE. Por un lado, que el artículo 226 define a los procesos internos para la selección de candidaturas a cargos de elección popular como el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos, así como las y los aspirantes a dichos cargos con la finalidad de obtener su postulación. Por otro lado, también resulta relevante lo establecido en el artículo 227 de la LGIPE que define como precandidata a la persona que pretende ser postulada por un partido político como candidata a un cargo de elección popular. Siendo que serán considerados como actos de precampaña aquellas reuniones públicas, asambleas, marchas y, en general, aquéllos en que las precandidaturas se dirigen a la militancia, simpatizantes o al electorado en general con el objetivo de obtener su respaldo para ser postuladas.

Conforme a lo anterior, resulta evidente que nos encontramos frente a un proceso diseñado en cuanto a sus finalidades y etapas para eludir el cumplimiento de la ley electoral al simular un proceso para ocupar un cargo partidista, cuando en realidad los actos que le dan forma no constan en algún documento, que el cargo no se encuentra regulado en la normativa interna, que quienes aspiran a ocuparlo han manifestado públicamente su intención ocupar la candidatura de MORENA a la presidencia y que los antecedentes de procesos electorales anteriores confirman que esa es la finalidad del cargo referido²⁵.

Estas conductas encuadran en lo que la ley define por proceso interno para la selección de una candidatura, en lo que está establecido que es una precandidatura y las actividades que regula el Acuerdo son coincidentes con lo que la ley determina como actos proselitistas. Sin embargo, todo esto pretende revestirse de legalidad mediante el argumento de que no es lo

²⁵ Coordinador de Defensa de la 4T, la figura con la que Morena adelanta precampaña. Ser nombrado como "coordinador de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación" no solo convierte a un morenista en el candidato de facto a un cargo de elección popular, también le permite al aspirante tomar ventaja frente a sus adversarios y rumbo a las elecciones de 2024, avanzar en su posicionamiento con un espacio de hasta 12 meses antes de la jornada electoral. <https://politica.expansion.mx/mexico/2022/07/25/coordinador-de-defensa-de-la-4t-figura-con-la-que-morena-adelanta-actos-de-campana>

SUP-REP-206/2023 Y ACUMULADO

mismo el Coordinador o Coordinadora que quien ocupará la candidatura a la presidencia por el partido político.

Todas estas circunstancias evidencian la intención de cometer un fraude a la ley al obstaculizar la correcta aplicación de las normas que estructuran el proceso electoral federal. Al grado de que la simulación no sólo se vale de utilizar un cargo partidista inexistente, sino que ha llegado al extremo de que MORENA evite dejar constancia de este proceso para obstaculizar la intervención de las autoridades electorales, por ello toda la revisión de este caso requiere valerse de hechos notorios porque las conductas desplegadas tienen un claro propósito de escapar a la observancia de la ley.

En congruencia a lo expuesto en mi voto particular del SUP-REP-180/2023, es que no puedo sino concluir que nos encontramos frente a un fraude a la ley en el que MORENA —utilizando el pretexto de elegir un cargo de dirección interno— generó un proceso de contienda para definir la candidatura presidencial del partido, con plazos para hacer recorridos a nivel nacional, una fase electiva y destinando recursos públicos para ello.

De esta manera se encuentra en curso un proceso adelantado y fraudulento de precampaña, que tendrá impacto en la selección de candidatura.

Por último, me resulta importante reiterar que estoy consciente de que la reforma que introdujo la regulación de las precampañas como parte de la etapa de preparación de la elección, versa de dos mil siete, por lo que han pasado más quince años desde la incorporación de esa regulación.

En ese sentido, sabemos que el Derecho es dinámico y que los parámetros constitucionales y legales cambian a partir de los contextos que se van presentando por las sociedades. Sin embargo, la reforma de esos parámetros es facultad exclusiva del poder reformador de la Constitución eso lleva a que el constituyente permanente y de las personas legisladoras, quienes tienen la encomienda de generar un ordenamiento jurídico que sea coincidente con la realidad y necesidades sociales.



En ese contexto, es que no comparto que los hechos de facto y la manera de conducirse de los partidos y de los y las actoras políticas nos lleven a realizar interpretaciones evolutivas o nuevas interpretaciones que tienen como finalidad generar un sistema paralegal que no resulta acorde a la finalidad que tiene una interpretación evolutiva que es la de maximizar el ejercicio de un derecho, pero sin que eso se traduzca en un fraude a la ley.

Por ello, es por lo que no comparto que los hechos y la manera de conducirse de los partidos y de los y las actoras políticas nos lleven a realizar interpretaciones evolutivas para encuadrar sus conductas a algo que se parezca a la legalidad.

Este Tribunal Electoral, como intérprete de la Constitución y de la ley, debe trazarse como objetivo en su actividad de impartición de justicia la realización de los mandatos normativos que resultan aplicables, sin pretender con ello incurrir en una juridificación excesiva e innecesaria de la vida partidista, pero tampoco sin renunciar al cumplimiento cabal y puntal de la ley, el cual es inexcusable.

En este sentido, cobra relevancia un aspecto que no puede dejar de tomarse en consideración cuando lo que se cuestiona es la eficacia de las disposiciones constitucionales y legales: su fuerza normativa, como advierte Hesse, no es algo que pueda darse por asegurado, sino simplemente encomendado,²⁶ y que corresponde a las instancias del Estado, primordialmente a los órganos de impartición de justicia, así como también a las y los ciudadanos, hacerla efectiva, pues de lo contrario entraríamos en un terreno en el que se impone la simple facticidad.

Por las razones expuestas, en congruencia con mi posición respecto a lo resuelto en el SUP-REP-180/2023 y acumulado, emito el presente voto particular, al considerar que los hechos denunciados parte de un origen viciado, que deberían llevar a esta Sala Superior a suspender todo aquél

²⁶ Hesse, Konrad y Stolleis, Michael. *Los partidos políticos en la Constitución alemana: norma y realidad*, ed. y trad. de Ignacio Gutiérrez Gutiérrez, Madrid, Centro de Estudios de Partidos UNED, Marcial Pons, 2022, p. 41.

SUP-REP-206/2023 Y ACUMULADO

proceso fuera de los parámetros constitucionales y legales que hoy son el marco normativo que debe regir el próximo proceso electoral federal.

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