



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-365/2023

**RECURRENTES:** EMMANUEL  
REYES CARMONA Y OTRO

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

**MAGISTRADO PONENTE:** JOSÉ  
LUIS VARGAS VALDEZ

**SECRETARIOS:** BENITO TOMÁS  
TOLEDO Y MARIANO ALEJANDRO  
GONZÁLEZ PÉREZ

**COLABORÓ:** ENRIQUE MARTELL  
CASTRO

Ciudad de México, seis de septiembre de dos mil veintitrés.

**S E N T E N C I A**

Que emite la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el medio de impugnación indicado al rubro, en el sentido de **confirmar**, en la materia de impugnación, el acuerdo ACQyD-INE-180/2023, mediante el cual la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral<sup>1</sup> declaró procedente la adopción de medidas cautelares.

**Í N D I C E**

RESULTANDO.....	2
CONSIDERANDO.....	3
RESUELVE.....	26

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo INE.

**R E S U L T A N D O**

- 1 **I. Antecedentes.** De los hechos narrados en la demanda y de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente.
- 2 **A. Quejas.** El dieciocho de agosto de dos mil veintitrés, un ciudadano presentó queja en contra de Marcelo Luis Ebrard Casaubón, así como de los actores en su calidad de diputados federales, y diversas personas del servicio público, por el presunto uso indebido de recursos públicos y vulneración a los principios de imparcialidad y equidad, por la celebración de un evento el ocho de agosto, en las instalaciones del Senado de la República, en el que se promocionó al primero de los mencionados y la campaña denominada *pasaporte violeta*, solicitando la adopción de medidas cautelares.
- 3 **B. Acuerdo impugnado (ACQyD-INE-180/2023).** El veinticuatro de agosto, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE declaró procedente la adopción de medidas cautelares solicitadas por el denunciante, inclusive en su vertiente de tutela preventiva.
- 4 **II. Recurso de revisión.** El veintisiete siguiente, Emmanuel Reyes Carmona y Favio Castellanos Polanco, interpusieron el presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.
- 5 **III. Recepción y turno.** Recibidas las constancias respectivas, se acordó integrar el expediente, registrarlo con la clave SUP-REP-365/2023, y turnarlo a la ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez.
- 6 **IV. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el expediente, admitió la demanda y al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción, quedando el asunto en estado de dictar sentencia.



## CONSIDERANDO

### PRIMERO. Jurisdicción y competencia

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el expediente al rubro indicado, toda vez que se trata de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, interpuesto para controvertir un acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, respecto de la procedencia de una solicitud de medidas cautelares, materia que es del conocimiento exclusivo de este órgano jurisdiccional.

- 7 Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI; 99, párrafo cuarto, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 164; 166, fracción III, inciso a), y 169, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f); y 109, párrafos 1, inciso b), y 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.<sup>2</sup>

### SEGUNDO. Procedencia

- 8 El recurso reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 12; 13 párrafo 1, inciso a), y 110, párrafo 1, de la Ley de Medios, en los términos siguientes:
- 9 **a. Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en ella se hacen constar los nombres y firmas de las personas que promueven, se menciona el domicilio para oír y recibir notificaciones, se identifica el acuerdo controvertido, se mencionan los

---

<sup>2</sup> En lo sucesivo Ley de Medios.

## SUP-REP-365/2023

hechos y los agravios pertinentes, así como los preceptos presuntamente vulnerados.

- 10 **b. Oportunidad.** Se tiene por colmado el requisito de presentación oportuna de la demanda de cuarenta y ocho horas, a partir del conocimiento del acuerdo impugnado, dispuesto en el artículo 109, párrafo 3, de la Ley de Medios, tomando en consideración que, el acuerdo impugnado fue emitido el veinticuatro de agosto y, según refieren los actores, les fue notificado el día siguiente; mientras que la demanda fue presentada el siguiente veintisiete a las diez horas con dos minutos.
- 11 En este sentido, si bien, en los autos del expediente no obran las constancias de notificación que permitan corroborar la hora en la cual fue notificada a los actores la determinación controvertida, debe tenerse por cierta su afirmación, conforme con la jurisprudencia 8/2001, de rubro: “CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO”.
- 12 Lo anterior, al ser la determinación que más favorece el derecho de acceso a la justicia de los impugnantes, máxime que la responsable no hace valer causal de improcedencia alguna en su informe circunstanciado, de ahí que se tenga por colmado el requisito en análisis.
- 13 **c. Legitimación y personería.** Este requisito se encuentra satisfecho, porque la demanda fue presentada, por propio derecho, por los sujetos denunciados en el procedimiento sancionador al cual recayó la determinación controvertida, por propio derecho.
- 14 **d. Interés jurídico.** Los recurrentes cuentan con interés jurídico para interponer el presente recurso de revisión, al haber sido parte de las



personas denunciadas, y respecto de las cuales se emitió la medida cautelar en tutela preventiva, decisión que consideran les causa afectación en su esfera jurídica.

- 15 **e. Definitividad.** El acuerdo controvertido constituye un acto definitivo, toda vez que en su contra no procede algún otro medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir ante esta instancia, de ahí que se estime colmado el requisito.

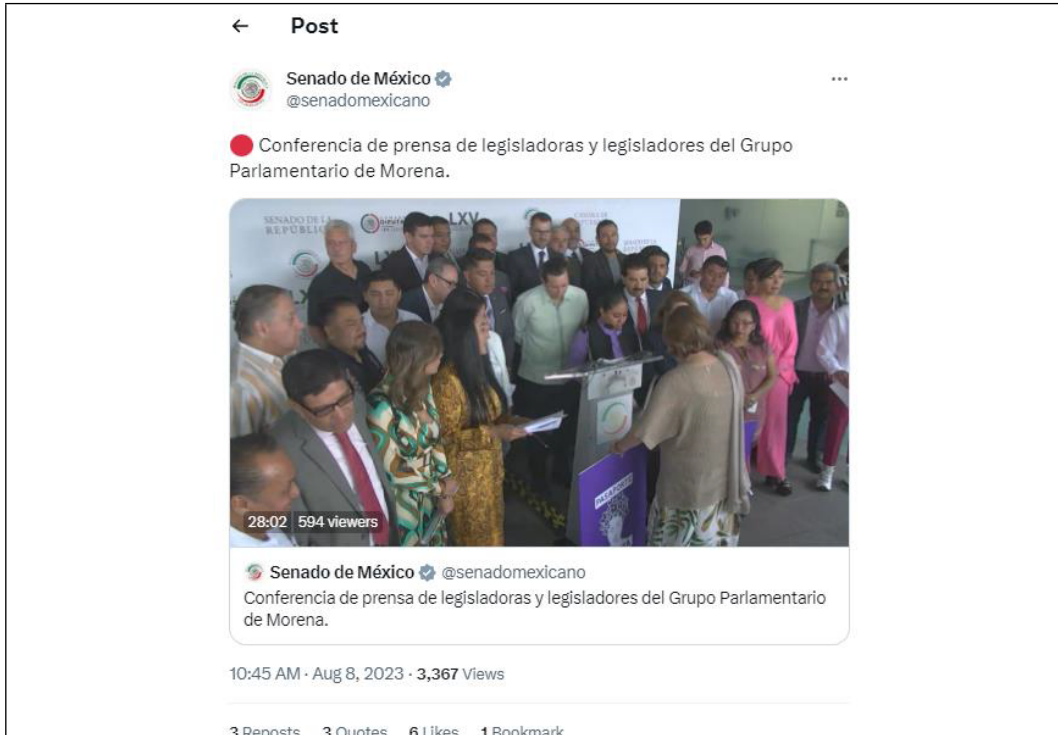
### TERCERO. Estudio de fondo

#### *I. Contexto del asunto*

- 16 La controversia tiene su origen en una conferencia de prensa llevada a cabo en las instalaciones del Senado de la República y su publicación en redes sociales, en la que, a decir de lo sostenido en la denuncia interpuesta ante la autoridad electoral nacional, diversas legisladoras y legisladores, incluidos los actores, promocionaron a Marcelo Luis Ebrard Casaubón, así como, su reciente propuesta de campaña denominada *pasaporte violeta*, con la finalidad de impulsar su posible candidatura para la presidencia de la república.
- 17 En la queja se denunció que con la celebración de dicho evento se actualizó el presunto uso indebido de recursos públicos y vulneración a los principios de imparcialidad y equidad.
- 18 Algunas expresiones realizadas en el evento denunciado, que se recogieron en la publicación efectuada en las redes del Senado de la República fueron las siguientes:

Publicación denunciada
<a href="https://twitter.com/senadomexicano/status/1688954577389858816?s=48&amp;t=cOWYs3Qk9ARcOjLRai2Wjg">https://twitter.com/senadomexicano/status/1688954577389858816?s=48&amp;t=cOWYs3Qk9ARcOjLRai2Wjg</a>

## SUP-REP-365/2023



### Ejemplos de expresiones realizadas en el evento

#### Malú Mícher:

“... la razón por la que estamos aquí es además de manifestar **nuestra postura en relación a esta extraordinaria iniciativa que ha tenido uno de los aspirantes, nuestro compañero el licenciado Ebrard**, nos parece muy importante presentar ante ustedes la opinión que tenemos con respecto de esta importante iniciativa, por una parte le voy a pedir a la a la senadora Bertha Caraveo que sea tan amable, de presentar la postura que tenemos en relación a los beneficios de este pasaporte de violeta que nos ha parecido una extraordinaria iniciativa, adelante senadora por favor”.

**Bertha Caraveo.** “...voy a hablar sobre el beneficio del pasaporte violeta, el pasaporte violeta es un esfuerzo que involucra a toda la sociedad, no únicamente al gobierno, el gobierno coordinaría las acciones, pero estamos involucrando a las familias, a la sociedad civil y a las empresas para reducir la desigualdad de género en México, **la iniciativa surge de todo lo que me Marcelo ha escuchado como funcionario público en sus 42 años de experiencia...**”.

“... en todo la escucha que Marcelo ha tenido a lo largo de su trayectoria, ha escuchado que las mujeres quieren un mundo de posibilidades diferente al que tienen hoy...”.

**Karla Almazán Burgos.** “...y esto pues lógicamente es un paso que ha seguido de la cuarta transformación y que en el próximo gobierno se deberá seguir trabajando...”.

“... quiero comentarles que en presencia de muchas mujeres de toda la república presenté con precisamente con Marcelo Ebrard, se presentó ese pasaporte violeta y este pasaporte violeta...”.

“... es por ello que este pasaporte violeta es tan importante dárselo a conocer a todo el mundo, dárselo a conocer a la sociedad mexicana para que las mujeres se sientan respaldadas por Marcelo Ebrard y no es un trabajo de hoy, Marcelo Ebrard como ya lo dijo la senadora en su camino por todos estos años en la política de nuestro México, ha escuchado las propuestas de todas las mujeres, ha escuchado a



**Ejemplos de expresiones realizadas en el evento**

las mujeres durante toda su vida, como jefe de gobierno también lo hizo y esto hace que Marcelo Ebrard quiera que las mujeres podamos estar en el mundo laboral y de tal forma que las mujeres podamos tener otras oportunidades...”.

“... Marcelo desde que fue jefe de gobierno siempre trabajó a favor de las mujeres...”.

“... este pasaporte de violeta apoyaría a Marcelo Ebrard a todas a todas las mujeres que trabajan en su hogar muchas gracias.”

**María Guadalupe Covarrubias.** “... pasaporte violeta retoma parte de estrategias como grupos atenea y espacios exclusivos, para ampliarlas en todo el país, **permitirá que las mujeres construyan proyectos sin desequilibrarse en ningún aspecto de su vida, entre las varias acciones de gobierno que se integrarían están creación de un programa de apoyo a madres solteras de alrededor de 3000 pesos al mes, asimismo se iniciaría la creación de un sistema nacional de cuidados que contempla centro de desarrollo de pre infancia e infancia, así como cuidados a adultos mayores y personas con discapacidad, garantizar que la autoridad responda en casos de violencia de género mediante casas violeta, expandir y garantizar el acceso para todas las mujeres a la salud sexual y reproductiva y asegurar que haya tratamientos adecuados para los padecimientos más prevalentes de las mujeres pasaporte violeta será un programa que ponga en marcha toda la acción del gobierno para alcanzar un único objetivo cerrar la brecha de género entre hombres y mujeres.**”

**Emmanuel Reyes.** “... también agradecer a nuestro querido amigo Marcelo por toda la lucha histórica que ha dado a favor de todas las mujeres de nuestro país y que él fue el que sentó precedente en la Ciudad de México a favor de la lucha de cada una de ellas...”.

**II. Acuerdo impugnado**

- 19 En el acuerdo controvertido, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE determinó la **procedencia** de las medidas cautelares solicitadas porque, desde una perspectiva preliminar, consideró que la difusión de la publicación en un canal oficial de un poder público, como lo es el Senado de la República, era contraria a derecho, pues el contenido ahí incluido podía afectar la equidad en la contienda del proceso electoral entrante.
- 20 En ese sentido, ordenó eliminar la publicación denunciada del vínculo de la página del Senado de la República, así como de cualquier otra plataforma electrónica o impresa en que se hubiera difundido.
- 21 Por otra parte, también determinó conceder medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, al considerar que, bajo la apariencia del

## **SUP-REP-365/2023**

buen derecho y desde una perspectiva preliminar, las personas servidoras públicas denunciadas podrían haber utilizado recursos humanos y materiales para convocar a la referida conferencia de prensa.

- 22 La medida consistió en señalarles a los recurrentes y las demás personas servidoras públicas que participaron en el evento, que debían ajustarse a los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad, y reiterarles el contenido de los Lineamientos generales aprobados mediante acuerdo INE/CG448/2023, en el apartado relativo a las disposiciones para salvaguardar dichos principios, y la intervención de personas servidoras públicas y uso de recursos públicos.

### ***III. Pretensión y agravios***

- 23 La pretensión de los recurrentes es que se revoque el acuerdo impugnado, por medio del cual la Comisión de Quejas y Denuncias del INE declaró procedente la medida cautelar, consistente en la orden de eliminar la publicación objeto de la denuncia de las plataformas en las que se encontrara, así como la medida cautelar en tutela preventiva, consistente en señalarles a los actores y otras personas servidoras públicas la necesidad de ajustarse a los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad, y reiterarles las directrices emitidas en los Lineamientos generales aprobados mediante acuerdo INE/CG448/2023.
- 24 Para alcanzar su pretensión, los accionantes exponen diversos motivos de agravios, los cuales pueden sintetizarse en las temáticas siguientes:





- A. La Comisión no es competente para dictar medidas respecto de manifestaciones de legisladoras y legisladores que, además se emitieron en el desempeño de sus funciones parlamentarias.
- B. El acuerdo analizó indebidamente cuestiones de fondo, lo cual debe corresponder, en todo caso, a la Sala Regional Especializada.
- C. Falta de fundamentación y motivación.
- D. Indebida concesión de la medida cautelar en tutela preventiva y censura previa.

#### ***IV. Litis y metodología de estudio***

- 25 La controversia que debe resolverse en el presente asunto consiste en determinar si el acuerdo impugnado resulta ajustado a Derecho, o si, por el contrario, debe revocarse atento a lo señalado por los recurrentes.
- 26 Para dilucidar esa cuestión, en primer lugar, se analizarán los disensos en los cuales se cuestiona la competencia de la autoridad responsable. De no prosperar estos, se estudiará el reclamo relativo a la falta de fundamentación y motivación, así como la indebida concesión de la medida cautelar en tutela preventiva y la censura previa.<sup>3</sup>

#### ***V. Naturaleza de las medidas cautelares***

- 27 Las medidas cautelares constituyen instrumentos que puede decretar la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e

---

<sup>3</sup> Véase la jurisprudencia 4/2000 de rubro "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN".

## SUP-REP-365/2023

irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento.

28 Por tanto, se trata de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo; y, sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves.

29 Su finalidad es prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva, así como evitar que el perjuicio se vuelva irreparable, asegurando la eficacia de la resolución que se dicte. Por consecuencia, las medidas cautelares están dirigidas a garantizar la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo.

30 Bajo esa lógica, las medidas cautelares sirven para tutelar el interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente, una situación que se califica como ilícita, con efectos únicamente provisionales, transitorios o temporales, con la finalidad de evitar daños irreparables, la afectación de los principios rectores o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución Federal.

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

- La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso, y,
- El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama (*periculum in mora*).



- 32 Atendiendo a esa lógica, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como *fumus boni iuris* –apariencia del buen derecho– unida al *periculum in mora* –temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final–.
- 33 Sobre el *fumus boni iuris* o 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, temeraria o cuestionable.
- 34 Por su parte, el *periculum in mora* o peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.
- 35 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.
- 36 Sólo de esta forma, la medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales: 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.

## **VI. Análisis de los agravios**

### **A. Incompetencia de la responsable (porque no podía analizar opiniones emitidas en ejercicio de la función legislativa)**

## SUP-REP-365/2023

- 37 Los actores aducen que la Comisión responsable carece de competencia para calificar las expresiones que fueron denunciadas, ya que éstas se emitieron por legisladores en ejercicio de sus funciones, por lo cual se encuentran tuteladas por el artículo 61 de la Constitución Federal.
- 38 Asimismo, exponen que la conferencia de prensa en la cual se realizaron las manifestaciones analizadas por la responsable forma parte de las actividades legislativas, ya que en ella se valoró una propuesta que se pretende discutir y, en su caso, adoptar como medida legislativa.
- 39 Esta Sala Superior considera que los planteamientos son **infundados**, pues la Comisión de Quejas y Denuncias del INE sí contaba con competencia para analizar las expresiones, y emitir medidas cautelares respecto de ellas.
- 40 Lo anterior pues, comprendieron, bajo la apariencia del buen derecho, posicionamientos de funcionarias y funcionarios públicos al interior de edificios públicos, transmitidos en redes sociales de órganos también de naturaleza gubernamental, en relación con propuestas de uno de los participantes del proceso realizado por MORENA, para elegir a la persona coordinadora de los comités de la defensa de la Cuarta Transformación, en probable contravención a principios constitucionales de la materia comicial.
- 41 Por lo que, el solo hecho de que se tratara de declaraciones de legisladoras y legisladores, al interior del Senado de la República, resulta insuficiente, en sede cautelar, para tener por acreditado que se trató de posicionamientos relativos a su actividad parlamentaria, y que, por tanto, la autoridad nacional electoral se encuentre impedida para reconvenirlos por ellos, según se expone a continuación.



- 42 En efecto en el acuerdo controvertido, la responsable sostuvo la competencia para resolver acerca sobre la solicitud de la adopción de medidas cautelares, porque se trataba de una denuncia en la que se cuestionaba la posible realización de actos anticipados de precampaña y campaña, uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada y vulneración a los principios de neutralidad e imparcialidad, de cara al proceso electoral federal 2023-2024, para renovar a la persona titular del Ejecutivo Federal.
- 43 Lo anterior, de conformidad con las atribuciones reconocidas a la autoridad electoral nacional en el artículo 41, base III, apartado D), de la Constitución Federal, 459, párrafo 1, inciso b); 468, párrafo 4; 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.
- 44 Lo anterior permite advertir que, el actuar de la Comisión fue apegado a Derecho pues, tal y como lo razonó en el propio acuerdo controvertido, a esta le compete resolver sobre la adopción de medidas cautelares tratándose de procedimientos sancionadores instaurados ante la autoridad electoral nacional, frente a violación a disposiciones constitucionales y legales de la materia comicial.
- 45 En este sentido, en el caso, la denuncia involucraba la probable vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda por la indebida intervención de funcionarias y funcionarios públicos, tutelados por el artículo 134 constitucional, así como la posible actualización de actos anticipados de precampaña y campaña; además de la inobservancia de los Lineamientos generales emitidos por el INE, para regular la designación de las y los

## **SUP-REP-365/2023**

coordinadores que encabezarán la estrategia de los partidos políticos para el proceso electoral federal en el que se habrá de renovar la Presidencia de la República.

- 46 Fue precisamente a partir de la valoración de los elementos aportados en la denuncia y las pruebas recabadas (hasta ese momento) por la autoridad sustanciadora, que la Comisión delimitó la materia y consideró que la publicación cuestionada y la celebración de la conferencia de prensa implicó el probable uso de recursos humanos y materiales, así como un posicionamiento de apoyo a un aspirante a coordinador en un procedimiento partidista, y estimó procedente acordar la adopción de las medidas cautelares, al advertir, en sede cautelar, que los hechos denunciados pudieran actualizar infracciones en materia electoral.
- 47 De esta forma, en este caso, y en sede cautelar, el solo hecho de que las funcionarias y funcionarios denunciados tengan el carácter de legisladoras y legisladores, y que la conferencia se hubiera llevado a cabo al interior del Senado de la República, resulta insuficiente para estimar que se trató de expresiones emitidas en el ejercicio de sus funciones, y tuteladas por la inmunidad parlamentaria, de conformidad por lo dispuesto por el artículo 61 constitucional.
- 48 Se afirma lo anterior pues, en el caso, no se encuentra controvertido que la denuncia comprendía, la difusión de una publicación en redes sociales, en la que se recogía una conferencia de prensa en la que las legisladoras y legisladores denunciados fijaron un posicionamiento de apoyo en favor de un participante de una contienda partidista.
- 49 Es decir, a pesar de que los recurrentes aleguen que se trató de expresiones emitidas en el ejercicio de su labor legislativa, propiamente la denuncia no comprendió intervenciones expuestas



que, en sede cautelar, permitieran advertir que se tratara de posicionamientos relativos al ejercicio de su labor parlamentaria.

50 Por lo que, en todo caso, será hasta el momento en el que se sustancie el procedimiento cuando la autoridad estará en posibilidad de determinar si las manifestaciones, y la propia celebración de la conferencia de prensa, comprendió un acto de naturaleza parlamentaria y, por lo tanto, no sancionable por la materia electoral, o si corresponde resolver el procedimiento y, de ser el caso, imponer las medidas que correspondan frente a las probables infracciones.

51 Esta ha sido la posición de la Sala Superior, por ejemplo, en la resolución correspondiente al diverso expediente SUP-REP-72/2022, relativo a publicaciones de un legislador en redes sociales, en el que se concluyó que, si bien, ciertas expresiones de los legisladores eran materia parlamentaria y no electoral, en ese caso, no se trataba de manifestaciones emitidas en una sesión del Congreso o en el estricto marco del desempeño de su función parlamentaria.<sup>4</sup>

52 Pues, como lo ha destacado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las opiniones que un legislador exprese cuando no se encuentra desempeñando su función legislativa no están protegidas por el régimen de inviolabilidad parlamentaria a que se refiere el

---

<sup>4</sup> Lo anterior tampoco prejuzga respecto de la aplicación en el fondo del caso de la jurisprudencia 2/2022 con rubro ACTOS PARLAMENTARIOS. SON REVISABLES EN SEDE JURISDICCIONAL ELECTORAL, CUANDO VULNERAN EL DERECHO HUMANO DE ÍNDOLE POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE EJERCICIO EFECTIVO DEL CARGO Y DE REPRESENTACIÓN DE LA CIUDADANÍA, en la que se estableció el criterio jurídico en el sentido de que los tribunales electorales tienen competencia material para conocer y resolver los medios de impugnación promovidos en contra de actos o decisiones que afecten el núcleo de la función representativa parlamentaria, en donde exista una vulneración al derecho político-electoral a ser electo, en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo, así como tampoco de las jurisprudencias 34/2013, de rubro DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO y 19/2010, de rubro COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO POR VIOLACIONES AL DERECHO DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE ACCESO Y DESEMPEÑO DEL CARGO DE ELECCIÓN POPULAR. Al respecto

## SUP-REP-365/2023

artículo 61 constitucional y deben ponderarse sus libertades de expresión e información, frente a los límites constitucionales que deban considerarse aplicables.<sup>5</sup>

53 De esta forma, en el precedente recién referido, este órgano jurisdiccional concluyó que, la emisión de medidas cautelares no supone una restricción injustificada o desproporcionada, en sí misma, en la medida en que resulten necesarias y urgentes para salvaguardar otros derechos y principios constitucionales, como lo son los principios de imparcialidad y neutralidad por parte de las y los servidores públicos,<sup>6</sup> tomando en consideración que la inviolabilidad parlamentaria no salvaguarda todo tipo de expresión que emitan las y los legisladores, sino sólo aquellas expresadas en el ejercicio de sus funciones legislativas en el marco de las sesiones que se lleven a cabo en las respectivas cámaras o en su trabajo en las comisiones.

54 De manera que, se insiste, en el presente caso, la cuestión de si las expresiones se encuentran amparadas en la inviolabilidad parlamentaria, constituye una cuestión de fondo que deberá ser analizada en su contexto.

### **B. Incompetencia de la responsable (la autoridad facultada para analizar el fondo es la Sala Especializada)**

---

<sup>5</sup> Ver Tesis: P. IV/2011, de rubro: INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA. LAS OPINIONES EMITIDAS POR UN LEGISLADOR CUANDO NO DESEMPEÑA LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA, AUNQUE HAYA INTERVENIDO EN UN DEBATE POLÍTICO, NO ESTÁN PROTEGIDAS POR AQUEL RÉGIMEN.

<sup>6</sup> Al respecto el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que la inviolabilidad parlamentaria se actualiza cuando el legislador actúa en el desempeño de su cargo y tiene por finalidad proteger la discusión parlamentaria, puesto que el bien jurídico protegido por esa figura es la función del Poder Legislativo, por lo que no se protege cualquier opinión emitida, sino únicamente cuando esté relacionada con una actividad definida en la ley como una de sus atribuciones en términos del artículo 61 constitucional. Véase la Tesis: P. I/2011, de rubro: INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA. SÓLO PROTEGE LAS OPINIONES EMITIDAS POR LOS LEGISLADORES EN EL DESEMPEÑO DE SU FUNCIÓN PARLAMENTARIA.





- 55 En su demanda, los recurrentes señalan que el acto impugnado constituye un pronunciamiento de fondo que la autoridad responsable está impedida a realizar, al tratarse de una instancia que sólo debe instruir el procedimiento, sin calificar las conductas denunciadas.
- 56 Al respecto, refieren que, de acuerdo con la normativa aplicable, la única autoridad competente para realizar un análisis de fondo de las cuestiones planteadas y determinar si existió o no una posible infracción a la normativa electoral es la Sala Especializada.
- 57 En ese sentido, los actores consideran que, sin tener facultad para ello, la Comisión de Quejas y denuncias del INE dictó sanciones materia del estudio de fondo, lo que no se encuentra dentro de sus atribuciones legales.
- 58 Los planteamientos se consideran **inoperantes**, en virtud de que se basan en premisas inexactas.
- 59 Lo anterior es así, ya que contrario a lo referido por los accionantes, la Comisión responsable no emitió una resolución de fondo en la cual determinara la existencia o inexistencia de las infracciones denunciadas, ni impuso sanción alguna con motivo de la supuesta acreditación de una vulneración a la normativa electoral, sino que se limitó a analizar el caso desde una perspectiva preliminar, y con base en el estudio realizado, determinó procedente la adopción de medidas cautelares, y en tutela preventiva.
- 60 En efecto, en el acuerdo controvertido, la Comisión de Quejas y Denuncias analizó el contenido de la publicación en la cual se encontraba alojada la conferencia de prensa que fue motivo de denuncia, y al respecto consideró que:

## SUP-REP-365/2023

- Se trataba de una publicación realizada en el perfil verificado de la red social X (antes Twitter) del Senado de la República.
- La publicación refiere que se trata de una Conferencia de prensa de legisladoras y legisladores del Grupo Parlamentario de Morena.
- En el video, diversas personas del servicio público, entre las que destacan las senadoras Martha Lucía Micher Camarena, Bertha Alicia Caraveo Camarena y María Guadalupe Covarrubias Cervantes y la Diputada Federal Karla Yuritz Almazán Burgos, dan a conocer y destacan la iniciativa denominada “pasaporte violeta” presentada por Marcelo Luis Ebrard Causabón, como un programa a impulsar por el gobierno en pro de las mujeres.

61 Con motivo de lo anterior, la responsable consideró que resultaban procedentes las medidas cautelares, a efecto de eliminar la publicación denunciada, tanto del vínculo del Senado como de cualquier otra plataforma electrónica o impresa en que se hubiera difundido dicho contenido.

62 Asimismo, la Comisión consideró que resultaba procedente el dictado de una medida cautelar en tutela preventiva, por advertirse una situación fáctica objetiva que revelaba la comisión de conductas posiblemente antijurídicas, cuya continuación o repetición debía evitarse en el futuro, para lo cual, señaló a diversas personas servidoras públicas (entre las que se encuentran los promoventes) que se ajustaran a los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad, y les reiteró el contenido de los Lineamientos generales emitidos mediante acuerdo INE/CG448/2023.

63 En ese sentido, resulta evidente que, contrario a lo señalado por los recurrentes, la Comisión responsable no analizó el fondo del asunto,



ni impuso sanciones al respecto, por lo cual, su argumento de incompetencia se basa en una premisa equivocada, lo cual torna **inoperantes** sus planteamientos.

### C. Falta de fundamentación y motivación

- 64 Los promoventes señalan que, de la simple lectura del acto impugnado, se puede notar que la autoridad responsable fue totalmente omisa en citar algún precepto legal que fundara y motivara la determinación adoptada, por lo cual, consideran que se emitió de forma ilegal, contraviniendo el artículo 16 de la Constitución Federal.
- 65 El planteamiento resulta **infundado**, pues contrario a lo que afirman los accionantes, el acuerdo combatido sí se encuentra fundado y motivado.
- 66 Al respecto, conviene precisar que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en la jurisprudencia 139/2005, de rubro: “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBE ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, que para efecto de cumplir con la garantía de fundamentación y motivación, la autoridad responsable debe señalar, en cualquier parte de la determinación, el precepto aplicable al caso y expresar las circunstancias, razones especiales y las causas inmediatas que se tuvieron en consideración para su emisión.
- 67 Ahora bien, en el caso, contrario a lo que exponen los recurrentes, la autoridad responsable sí expuso los fundamentos y motivos que sustentaron su determinación en el acuerdo controvertido.

## **SUP-REP-365/2023**

- 68 En efecto, al emitir el pronunciamiento sobre la medida cautelar solicitada, la Comisión expuso el marco normativo relativo a las prohibiciones que las personas servidoras públicas deben observar a efecto de ajustarse a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral, así como las disposiciones relativas a la prohibición de realizar actos anticipados de precampaña y campaña, e incluso los lineamientos generales emitidos por la propia autoridad en los que se regulan los procedimientos partidistas aprobados mediante acuerdo INE/CG448/2023.
- 69 En lo que toca al análisis de la solicitud de las medidas cautelares, la Comisión concluyó que resultaban procedentes a efecto de eliminar la publicación motivo de estudio del vínculo de la página del Senado, así como de cualquier otra plataforma electrónica o impresa en que se hubiera difundido dicho contenido, atendiendo a que contenía referencias a acciones y propuestas de uno de los participantes del proceso de selección del coordinador nacional de los comités de defensa de la Cuarta Transformación, realizado por MORENA, además de haber sido difundida en un canal de comunicación digital verificado del Senado de la República.
- 70 Por otra parte, la Comisión consideró que resultaba procedente el dictado de una medida cautelar en tutela preventiva consistente en señalar a las y los legisladores que participaron en la conferencia, que debían ajustarse a los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad, al advertir una situación fáctica objetiva, cuya continuación o repetición debía evitarse en el futuro.
- 71 De lo antes expuesto, esta Sala Superior advierte con claridad que, contrario a lo que señalan los accionantes, la Comisión de Quejas y Denuncias sí fundó y motivó el acuerdo que se combate por esta vía, pues expuso los artículos que le concedían la competencia para emitir



el pronunciamiento respecto de las medidas cautelares solicitadas; señaló los hechos materia de la denuncia, así como las pruebas aportadas y recabadas por la autoridad instructora.

72 También señaló el marco normativo referente a las infracciones que fueron denunciadas en la queja primigenia, y expuso los artículos aplicables de los Lineamientos generales que regulan la actuación de las personas servidoras públicas a efecto de no vulnerar los principios de equidad, neutralidad e imparcialidad; y al analizar el caso concreto, estudió las manifestaciones realizadas en la conferencia de prensa denunciada, y señaló las razones por las cuales consideró que, bajo la apariencia del buen derecho, podrían constituir infracciones, lo que tomó como base para emitir la medida cautelar y la tutela preventiva.

73 En ese sentido, los agravios de los promoventes resultan **infundados**, al haberse demostrado que la responsable sí expuso los fundamentos y motivos que la llevaron a emitir la decisión que ahora se controvierte.

#### **D. Indebida concesión de la medida cautelar en tutela preventiva y censura previa**

74 Los actores refieren que la Comisión responsable emitió medidas cautelares en tutela preventiva, respecto de actos futuros de realización incierta, pues consideran que no se acredita un actuar ilícito y sistemático atribuido a los legisladores que participaron en la conferencia de prensa, que pudiera generar el riesgo inminente de que volvería a acontecer, por lo cual, estiman que el llamamiento a la abstención respecto de determinadas expresiones constituye un acto de censura previa, en detrimento a la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información.

## SUP-REP-365/2023

- 75 Los planteamientos resultan **infundados**, ya que la medida cautelar en tutela preventiva no ordenó a los actores, ni a las personas servidoras públicas que participaron en la conferencia de prensa denunciada, abstenerse de realizar alguna manifestación en concreto, sino que ésta **se limitó a referir a tales personas que se ajustaran a los principios de imparcialidad y neutralidad, y a reiterarles las directrices emitidas en los Lineamientos generales aprobados mediante acuerdo INE/CG448/2023, lo cual no constituye censura previa, y encuentra plena justificación.**
- 76 Para demostrar lo anterior, conviene recordar que, en el acuerdo impugnado, la autoridad responsable hizo alusión a que, en los Lineamientos generales aprobados mediante acuerdo INE/CG448/2023, los cuales establecen reglas de actuación relacionadas con los procesos políticos que se realizan con miras a posicionar y/o definir liderazgos políticos, que podrían ostentar una precandidatura o candidatura en el proceso electoral federal 2023-2024, **se establecieron las obligaciones que deben seguir las personas del servicio público que intervengan en dichos procesos.**
- 77 Específicamente, la Comisión refirió que el artículo 15 de los Lineamientos señala que las personas servidoras públicas están obligadas, en todo momento, a **aplicar los recursos públicos a su cargo de forma imparcial y deberán garantizar, en el ejercicio de sus funciones, el respeto de los principios de neutralidad y equidad**, ajustando su actuar a la Constitución, las leyes y a los referidos Lineamientos. Asimismo, que no podrán realizar, por ningún medio, **manifestaciones a favor o en contra de personas inscritas en algún proceso político**, o de alguno de los partidos que intervengan en dichos procesos.



78 A partir de esas directrices, la responsable analizó que, en el caso concreto, se tenía acreditado que el ocho de agosto, se celebró en las instalaciones del Senado de la República, una conferencia de prensa en donde diversas personas servidoras públicas realizaron manifestaciones **con el fin de destacar acciones, logros y propuestas de Marcelo Luis Ebrard Casaubón**, quien se encuentra participando en el proceso político para ser el Coordinador Nacional de la Defensa de la Transformación.

79 A juicio de la Comisión, esa circunstancia, bajo un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, implicaba la posibilidad de que las personas servidoras públicas hubieran utilizado recursos humanos y materiales para convocar a la referida conferencia de prensa, bajo el argumento de presentar la iniciativa denominada “pasaporte violeta”, impulsada por Marcelo Ebrard, además de que, de diversas expresiones realizadas en el evento, se advertían posturas dirigidas a resaltar atributos de la citada persona.

80 Debido a ello, la responsable sostuvo:

“En consecuencia, esta Comisión considera que ante el riesgo inminente de que el actuar de las personas servidoras públicas denunciadas continúe y con el fin de evitar que se violen de modo irreparable los derechos y principios constitucionales, se considera que **es procedente el dictado de medidas cautelares, bajo la vertiente de tutela preventiva**, a fin de que las personas servidoras públicas que se citan a continuación, **se ajusten a los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad**.

(Se inserta tabla)

Con base en lo antes expuesto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera necesario reiterar las **directrices emitidas en los Lineamientos generales para regular y fiscalizar los procesos, actos, actividades y propaganda realizados en los procesos políticos ordenados en la sentencia SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023**” identificado como

## SUP-REP-365/2023

**INE/CG448/2023** por las que se determinó precisar **lo que está permitido y lo que se considera prohibido que hagan las personas servidoras públicas**, en el marco de dichos procesos políticos a efecto de no vulnerar los principios de equidad, imparcialidad y neutralidad, los cuales tienen la obligación constitucional de observar permanentemente.

(Se inserta contenido de los artículos 15 a 20 de los Lineamientos)”

- 81 De lo anterior se observa, que la responsable no ordenó a los actores, ni al resto de servidores públicos que participaron en la conferencia de prensa, que se abstuvieran de emitir expresiones determinadas, sino únicamente les señaló la obligación que tienen de ajustarse a los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad, y les reiteró lo dispuesto en los Lineamientos generales, en el apartado relativo a las disposiciones para salvaguardar los citados principios, así como la intervención de personas servidoras públicas y uso de recursos públicos.
- 82 A juicio de esta Sala Superior, la medida anterior se justifica en el entendido que, ante la determinación de una posible infracción a los citados Lineamientos generales (de un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho), resultaba proporcional reiterar a las personas servidoras públicas que participaron en el evento denunciado, su obligación de cumplir con los principios constitucionales de imparcialidad y equidad, así como lo dispuesto en los Lineamientos, en lo relativo a lo que pueden hacer y no hacer en los procesos políticos correspondientes.
- 83 Esto, porque como ha sostenido esta Sala Superior, las personas servidoras públicas deben tener un especial deber de cuidado respecto de las expresiones que emiten, de manera individual o conjunta, y que pueden derivar en una afectación de los principios de imparcialidad, neutralidad, o disposiciones vinculadas con algún





proceso electoral en curso o futuro, o como en la especie, en un proceso político.

- 84 Es decir, ante la determinación de una posible afectación (en sede cautelar) de las disposiciones que regulan la tutela a los principios constitucionales de neutralidad, imparcialidad y equidad, respecto del proceso político llevado a cabo por MORENA con miras a seleccionar al Coordinador Nacional de la Defensa de la Transformación, resultaba razonable recordar a los posibles transgresores, su obligación constitucional, y las directrices emitidas para tal efecto.
- 85 Por ende, este órgano jurisdiccional considera que la medida cautelar en tutela preventiva concedida en el acuerdo impugnado, no se emitió respecto de actos futuros de realización incierta, pues **no estuvo dirigida a prohibir expresiones determinadas, sino que se limitó a reiterar a las personas servidoras públicas que participaron en el evento denunciado, su obligación de cumplir con los principios constitucionales de imparcialidad, neutralidad y equidad, así como los parámetros dispuestos para tal efecto.**
- 86 En ese tenor, se considera que la medida cautelar en tutela preventiva tampoco constituye un acto de censura previa, pues como ya se ha dicho, ésta no ordenó a las personas servidoras públicas que se abstuvieran de emitir determinadas expresiones, sino que solamente les recordó su obligación constitucional de cumplir con los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad, y las directrices emitidas para salvaguardar tales principios en los procesos políticos de los partidos.
- 87 En efecto, la censura previa se concibe como una interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación, la cual, a nivel convencional, está prohibida, en tanto limita la

## SUP-REP-365/2023

circulación libre de ideas y opiniones, permite la imposición arbitraria de aquellas y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, de suerte que no se justifica su imposición, a menos de que se actualice una restricción expresamente prevista<sup>7</sup>.

88 En el caso, como ya se dijo, la medida impuesta por la Comisión no se traduce en censura previa, porque no implica una limitante para que las personas servidoras públicas realicen determinadas manifestaciones; es más, tampoco implica la prohibición de que se realicen conferencias de prensa, sino que apunta al deber de contención de tales funcionarios, derivado de su obligación constitucional de preservar la imparcialidad, neutralidad y equidad en los procesos democráticos.

89 Así las cosas, como del análisis preliminar realizado por la responsable, y a partir de la medida impuesta en tutela preventiva, no se impide que las personas servidoras públicas hacia las cuales se dirigió realicen manifestaciones en concreto, es evidente que los planteamientos expuestos resultan **infundados**.

90 Al haberse desestimado los agravios de los recurrentes, lo procedente conforme a Derecho es **confirmar** el acuerdo controvertido, en la materia de impugnación.

91 Por lo expuesto y fundado, se

### RESUELVE

**ÚNICO.** Se **confirma** el acuerdo controvertido, en la materia de impugnación.

---

<sup>7</sup> Tesis I.4o.A.13 K (10a.) de rubro “CENSURA PREVIA. ESTÁ PROHIBIDA POR LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS COMO RESTRICCIÓN A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA INFORMACIÓN Y A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, A MENOS DE QUE SE ACTUALICE LA EXCEPCIÓN CONTENIDA EN SU ARTÍCULO 13, NUMERAL”.



**Notifíquese** como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes, y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron 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 de que se firma de manera electrónica.

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