

## CONTENIDO

### **Demanda**

De Controversia Constitucional en contra del Instituto Nacional Electoral, presentada por la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados

## Anexo A

**Jueves 3 de marzo**



PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CÁMARA DE DIPUTADOS

"2022, Año de Ricardo Flores Magón"

"LXV Legislatura de la Paridad, la Inclusión y la Diversidad"

ACTOR: CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H.  
CONGRESO DE LA UNIÓN  
DEMANDADO: INSTITUTO NACIONAL  
ELECTORAL

ACUSC

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
3 PM 12:32  
SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FERIA

Señor Ministro  
**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**  
**PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE**  
**DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,**  
**PRESENTE**

**DIPUTADO SERGIO GUTIÉRREZ LUNA**, Presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, numeral 1, inciso I) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, personalidad que acredito con la versión estenográfica de la sesión del Pleno de la Cámara de Diputados, de fecha 29 de agosto de 2021, la cual se agrega al presente como **anexo uno**; señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones, citaciones y documentos, la Dirección General de Asuntos Jurídicos de ésta Cámara de Diputados, ubicada en el edificio "E", cuarto nivel, de la Avenida Congreso de la Unión número 66, Colonia El Parque, Alcaldía Venustiano Carranza, Código Postal 15960, Ciudad de México; con el debido respeto comparezco y expongo:

Con fundamento en los artículos 4º, último párrafo y 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, autorizo como delegados de la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para que conjunta o separadamente realicen todo tipo de promociones, concurren a las audiencias, rindan pruebas o formulen alegatos, promuevan o manifiesten incidentes y recursos que conforme a derecho procedan; así como tengan únicamente acceso al expediente electrónico a los Licenciados en Derecho quienes se identifican con Clave Única de Registro de Población; Luis Genaro Vásquez Rodríguez, Eduardo López Falcón, Sergio Ruíz Arias, David Maldonado Ortega, Brenda Guadalupe Padilla Ramos, Juan Carlos Enrique Gutiérrez, José Jonathan Jiménez Cabrera, Salvador Becerra Peláez y Joaquín Uriel Zavala Nava

Por medio del presente escrito, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 49 y 105 fracción I, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 21, fracción I y 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional; y 233, numeral 2 del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en tiempo y forma, vengo a interponer ante este H. Alto Tribunal, demanda de **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL** en contra del Instituto Nacional Electoral, por el acto que adelante se detalla.

Me fundo para ello en los siguientes capítulos de proemio, antecedentes, conceptos de invalidez jurídica, suplencia de la queja, pruebas y petitorios.

## I. PROEMIO

### 1. NOMBRE Y DOMICILIO DE LA PARTE ACTORA.

La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión por sí y en representación de uno de los Poderes de la Unión que conforman el Supremo Poder de la Federación, con domicilio en el Palacio Legislativo de San Lázaro, ubicado en Avenida Congreso de la Unión No. 66, Edificio E, 4° piso, Colonia El Parque, Alcaldía Venustiano Carranza en esta Ciudad de México, C.P. 15960.

### 2. DEMANDADO.

Instituto Nacional Electoral, con domicilio en Viaducto Tlalpan No. 100, Colonia Arenal Tepepan, Alcaldía Tlalpan, C.P. 14610, Ciudad de México.

### 3. TERCEROS INTERESADOS.

- a) La Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, con domicilio en el número 9 de la calle Xicotencatl, Centro Histórico, Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06010, en la Ciudad de México.
- b) Titular del Poder Ejecutivo Federal, con domicilio en Palacio Nacional, Patio Central, Cuarto Piso, Colonia Centro, C.P. 06020, en la Ciudad de México.

A juicio de la parte actora no existe otro tercero interesado, lo anterior sin perjuicio de que si esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley reglamentaria de la materia, supla la deficiencia que llegara a existir en esta demanda y considere con ese carácter a otro ente, poder u órgano.

### 4. SEÑALAMIENTO DE LA FISCALÍA GENERAL DE REPÚBLICA.

Fiscalía General de la República, con domicilio en Paseo de la Reforma número 211 y 213, colonia Cuauhtémoc, Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06500, Ciudad de México.

### 5. ACTO CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA.

El "Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares, formulada por el Partido Acción Nacional, en contra de Andrés Manuel López Obrador, Titular del Poder Ejecutivo Federal, por la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, dentro del Procedimiento Especial Sancionador UT/SCG/PE/PAN/CG/38/2022.", identificado con el número ACQyD-INE-18/2022, el cual fue aprobado en la Décima Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el 18 de febrero de 2022; así como los efectos y consecuencias jurídicas que deriven de su aplicación.

## 6. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN VIOLADOS.

Los artículos 14, 16, 35, fracción IX-8o, 73, fracción XXIX- U y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### II. PROCEDENCIA DE LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

#### 1. OPORTUNIDAD .

En términos del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal y atendiendo a los términos procesales establecidos en las leyes relativas, se establecen los plazos para interponer la Controversia Constitucional en contra de actos o normas generales como a continuación se advierte.

En efecto, el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, prevé:

*"...ARTICULO 21. El plazo para la interposición de la demanda será:*

*I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.*

*II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia..."*

El citado precepto establece un plazo de **treinta días** para promover una controversia constitucional, el cual se computará de acuerdo con las siguientes reglas:

1. Cuando se impugnen **actos**, a partir del día siguiente en que:
  - a) Conforme a la ley del propio acto surta efecto la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame.
  - b) El actor haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución.
  - c) En que el actor se ostente sabedor de los mismos.
2. En el caso de normas generales, a partir del día siguiente:
  - a) A la fecha de su publicación.
  - b) En que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

Ahora bien, el elemento cuya invalidez se impugna en el presente medio de control constitucional, consiste en el *"Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares,*

formulada por el Partido Acción Nacional, en contra de Andrés Manuel López Obrador, Titular del Poder Ejecutivo Federal, por la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, dentro del Procedimiento Especial Sancionador UT/SCG/PE/PAN/CG/38/2022.”, identificado con el número ACQyD-INE-18/2022, el cual fue aprobado en la Décima Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el 18 de febrero de 2022; así como los efectos y consecuencias jurídicas que deriven de su aplicación.

En este orden de ideas, atendiendo al citado precepto de la Ley Reglamentaria de la Materia, el plazo para la presentación de la demanda en este caso, es de 30 días contados a partir de la emisión del acto impugnado.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa se advierte que el plazo de 30 días para la impugnación del referido acuerdo, **concluye el 4 de abril del 2022.**

Lo anterior es así, al descontarse los sábados y domingos, en términos del artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y el día 21 de marzo de 2022, en atención a lo dispuesto por el artículo 74, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo; así como por el Acuerdo número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, en términos del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; todos relativos a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal; como se advierte a continuación:

FEBRERO						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
					18	19
20	21 <sup>1</sup>	22 <sup>2</sup>	23 <sup>3</sup>	24 <sup>4</sup>	25 <sup>5</sup>	26
27	28 <sup>6</sup>					

MARZO						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
		1 <sup>7</sup>	2 <sup>8</sup>	3 <sup>9</sup>	4 <sup>10</sup>	5
6	7 <sup>11</sup>	8 <sup>12</sup>	9 <sup>13</sup>	10 <sup>14</sup>	11 <sup>15</sup>	12
13	14 <sup>16</sup>	15 <sup>17</sup>	16 <sup>18</sup>	17 <sup>19</sup>	18 <sup>20</sup>	19
20	21	22 <sup>21</sup>	23 <sup>22</sup>	24 <sup>23</sup>	25 <sup>24</sup>	26
27	28 <sup>25</sup>	29 <sup>26</sup>	30 <sup>27</sup>	31 <sup>28</sup>		

ABRIL						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
					1 <sup>29</sup>	2
3	4 <sup>30</sup>					

En consecuencia, si la demanda es presentada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el presente día, resulta claro que el medio de control constitucional es promovido de manera oportuna, de conformidad con el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

## 2. REPRESENTACIÓN JURÍDICA Y LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA.

Conforme a lo ordenado por el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el actor debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que estén facultados para representarlo, según los términos de las normas que los rigen.

El presupuesto normativo de la legitimación procesal activa, igualmente está colmado conforme a derecho porque acorde a lo establecido en el artículo 105, fracción I, constitucional, la H. Cámara de Diputados está facultada para impugnar ante el Máximo Tribunal las actuaciones de las autoridades, en aquellos casos en los que existen elementos para suponer una presunta violación a la Constitución Federal.

Debe precisarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha reconocido que las Cámaras de Diputados y de Senadores, como órganos que conforman el H. Congreso de la Unión, pueden promover aisladamente, sin la anuencia o participación de la otra Cámara, una Controversia Constitucional en defensa del pacto federal y de las atribuciones del Congreso de la Unión, de conformidad con la tesis de jurisprudencia 83/2000 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo rubro y texto siguiente:

*“Época: Novena Época*

*Registro: 191295*

*Instancia: Pleno*

*Tipo de Tesis: Jurisprudencia*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo XII, Agosto de 2000*

*Materia(s): Constitucional*

*Tesis: P./J. 83/2000*

*Página: 962*

**CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES. ESTÁN LEGITIMADAS AISLADAMENTE PARA PLANTEAR LA DEFENSA DE LAS ATRIBUCIONES QUE EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE A FAVOR DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. De la**

exposición de motivos de la reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, realizada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, así como del nuevo texto constitucional que se aprobó en esa ocasión y de la ley reglamentaria correspondiente se advierte, con toda claridad, que las controversias constitucionales que puedan suscitarse entre los Poderes Federales o Locales o entre las distintas entidades políticas que conforman la República, tienen como finalidad fundamental el establecimiento de un medio de defensa judicial en el que los poderes o entidades que se consideren afectados por actos realizados por otro poder o entidad puedan defender ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación sus respectivas esferas de atribuciones, sin importar que éstas sean exclusivas o compartidas, ya que, ninguno de los ordenamientos indicados, ni sus exposiciones de motivos, establecen que las Cámaras del Congreso de la Unión estén legitimadas para incoar las controversias constitucionales, única y exclusivamente en defensa de las atribuciones que les son exclusivas. Es cierto que una de estas Cámaras no podría defender, a través de este medio, las facultades exclusivas de la otra, pero esto se debe a que los actos correspondientes no afectarían en modo alguno su esfera de atribuciones; sin embargo, **la Cámara que se encuentre en ejercicio de la facultad correspondiente sí puede acudir en defensa de las facultades que la Constitución Federal establece a favor del Congreso de la Unión para ser ejercidas por ambas Cámaras, separada y sucesivamente;** lo anterior, porque el acto de otro poder que resulte contrario al ejercicio de esa atribución, si bien afecta al Congreso de la Unión en su composición total, también incide sobre la facultad individual de la Cámara que la esté desarrollando. Además, si se aceptara que solamente el Congreso de la Unión puede actuar en defensa de las atribuciones que le confiere el artículo 73 de la Norma Fundamental, la controversia constitucional se volvería prácticamente nugatoria, pues el ejercicio de la acción que se confiere en lo individual a cada una de las Cámaras que lo integran, estaría supeditado a la voluntad de la otra, con lo que se desconocería la intención del Poder Revisor de la Constitución plasmada en el artículo 105, fracción I, inciso c) constitucional.

Controversia constitucional 26/99. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 24 de agosto de 2000. Once votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy veinticuatro de agosto en curso, aprobó, con el número 83/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veinticuatro de agosto de dos mil.”.

(Lo resaltado es propio).

De igual forma, en el caso concreto se advierte que resulta aplicable la siguiente tesis:

“Época: Novena Época  
 Registro: 195024  
 Instancia: Pleno  
 Tipo de Tesis: Aislada  
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
 Tomo VIII, Diciembre de 1998  
 Materia(s): Constitucional  
 Tesis: P. LXXIII/98

Página: 790

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.** De la finalidad perseguida con la figura de la controversia constitucional, el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la propia Ley Suprema, de manera genérica: la Federación, una entidad federada, un Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales); los poderes de una misma entidad federada (Poderes Locales); y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, porque precisamente estos órganos primarios del Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica.

*Solicitud de revocación por hecho superveniente en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 51/96. Gabriel Hinojosa Rivero y Marcial Benigno Felipe Campos y Diez, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, del Estado de Puebla, contra el Gobernador y el Congreso del propio Estado. 16 de junio de 1998. Unanimidad de diez votos (impedimento legal Mariano Azuela Güitrón). Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Roberto Lara Hernández.*

*El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciséis de noviembre en curso, aprobó, con el número LXXIII/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y ocho.”*

### III. ANTECEDENTES DEL ACTO CUYA INVALIDEZ SE RECLAMAN.

1. El 20 de diciembre de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato”, a través de dicho decreto se establecieron constitucionalmente disposiciones en relación a la participación ciudadana a través de los mecanismos de consulta popular y revocación de mandato.



2. El 14 de septiembre de 2021, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación "Decreto por el que se expide la Ley Federal de Revocación de Mandato".

3. El 3 de febrero de 2022, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 151/2021, promovida por diversos Diputados Integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión, en contra del Ley Federal de Revocación de Mandato, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 2021, bajo los siguientes puntos resolutivos:

**"PRIMERO.** Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.** Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 19, fracción V, en su porción normativa 'o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo', y 36, fracción IV, incisos a) y b), de la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de septiembre de dos mil veintiuno.

**TERCERO.** Se reconoce la validez de los artículos 5, en su porción normativa 'a partir de la pérdida de la confianza', 11, párrafo tercero, fracción II, en su porción normativa 'por pérdida de la confianza', 13, párrafo primero, en su porción normativa 'En el ejercicio de su derecho político a participar directamente en la evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal, las ciudadanas y los ciudadanos podrán llevar a cabo actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano para la obtención de las firmas necesarias', 14, párrafo primero, 19, fracción V, en su porción normativa 'por pérdida de la confianza', 36, fracción IV, inciso a), en su porción normativa 'por pérdida de la confianza', 41, párrafo último, y 42, así como transitorios cuarto y quinto de la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de septiembre de dos mil veintiuno, en términos de los apartados VII, VII, IX, X y XIII de esta decisión.

**CUARTO.** Se declara la invalidez de los artículos 32, párrafo último, 59 y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de septiembre de dos mil veintiuno, en atención a lo dispuesto en los apartados X, XI y XII de esta determinación, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Unión, salvo la de los referidos artículos 59 y 61, respecto de los cuales deberá estarse a lo precisado en el apartado XIV de esta sentencia.

**QUINTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta."

4. El 18 de febrero de 2022 en la Décima Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral aprobó el "Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares, formulada por el Partido Acción Nacional, en contra de Andrés Manuel López Obrador, Titular del Poder Ejecutivo Federal, por la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, dentro del Procedimiento Especial Sancionador UT/SCG/PE/PAN/CG/38/2022", identificado con el número ACQyD-INE-18/2022, determinando lo siguiente:

**PRIMERO.** Se declara **procedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas respecto de los materiales contenidos en las ligas de internet referidas por el quejoso en su escrito inicial, en los términos y por las razones establecidas en el Apartado A del considerando **CUARTO**, de la presente resolución.

**SEGUNDO.** Se **ordena** al titular del Poder Ejecutivo Federal, que de **inmediato**, en un plazo que no podrá exceder de tres horas contadas a partir de la legal notificación de la presente determinación, por sí o a través del servidor público que se encuentre en aptitud material y jurídica de realizarlo, proceda a eliminar las publicaciones contenidas en las ligas de internet <https://lopezobrador.org.mx/2022/02/12/version-estenografica-reunion-con-autoridades-del-pueblo-seri-desde-hermosillo-sonora> y <https://lopezobrador.org.mx/2022/02/13/version-estenografica-supervision-de-estadio-tomas-oroz-gaytan-cajeme-sonora>, así como de cualquier otra plataforma electrónica bajo su dominio o administración, debiendo informar de su cumplimiento, dentro de las seis horas siguientes a que eso ocurra, en términos del apartado **EFFECTOS**, del Apartado A del considerando **CUARTO** de esta resolución.

**TERCERO.** Se declara **procedente** la adopción de medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, para prevenir la comisión de conductas como la denunciada en este caso, en los términos y por las razones establecidas en el considerando **CUARTO**, Apartado B, de la presente resolución.

**CUARTO.** Se ordena al Presidente de la República, se abstenga, bajo cualquier modalidad o formato de comunicación oficial, de realizar o emitir manifestaciones, comentarios, opiniones o señalamientos relacionados logros y actividades de gobierno, que puedan considerarse propaganda gubernamental, salvo que se trate de campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil, en el periodo comprendido entre el cuatro de febrero y el diez de abril, ambos del año en curso, para lo cual deberá revisar, ajustar, adecuar, modificar o actualizar sus estrategias, programas o políticas públicas para que su actuar, se encuentre ajustado a los principios constitucionales, sin interferir en el proceso de revocación de mandato

**QUINTO.** Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

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

#### IV. CONCEPTOS DE INVALIDEZ

**PRIMERO. EL ACUERDO IMPUGNADO INVADE LAS FACULTADES LEGISLATIVAS OTORGADAS CONSTITUCIONALMENTE AL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, VULNERANDO LOS ARTÍCULOS 14, 16, 35, FRACCIÓN IX-8º, 73, FRACCIÓN XXIX-U Y 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

El *“Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares, formulada por el Partido Acción Nacional, en contra de Andrés Manuel López Obrador, Titular del Poder Ejecutivo Federal, por la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, dentro del Procedimiento Especial Sancionador UT/SCG/PE/PAN/CG/38/2022”* identificado con el número ACQyD-INE-18/2022, **contraviene los artículos 14, 16, 35, fracción IX-8º, 73, fracción XXIX-U y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el Instituto Nacional Electoral invade la competencia legislativa de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, para legislar en materia de la Revocación de Mandato.**

Con el objeto de demostrar lo anterior, se advierte que el artículo 41, base V establece lo siguiente:

**“Artículo 41.**

(...)

*V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.*

**Apartado A.** *El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.*

*El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la*

fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

(...)

**Apartado B.** *Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:*

**a)** *Para los procesos electorales federales y locales:*

1. *La capacitación electoral;*
2. *La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;*
3. *El padrón y la lista de electores;*
4. *La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;*
5. *Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;*
6. *La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y*
7. *Las demás que determine la ley.*

**b)** *Para los procesos electorales federales:*

1. *Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;*
2. *La preparación de la jornada electoral;*
3. *La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;*
4. *Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;*
5. *La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;*
6. *El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, y*
7. *Las demás que determine la ley.*

**c)** *Para los procesos de revocación de mandato, en los términos del artículo 35, fracción IX, el Instituto Nacional Electoral deberá*

**realizar aquellas funciones que correspondan para su debida implementación.”.**

*(Lo resaltado es propio).*

Del citado precepto se desprende que el Instituto Nacional Electoral, es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene a su cargo, la función estatal de organizar las elecciones, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las leyes relativas; de igual forma dicho organismo deberá realizar aquellas funciones que correspondan para su debida implementación de los procesos de revocación de mandato, en los términos del artículo 35, fracción IX constitucional.

Ahora bien, conviene mencionar que el 20 de diciembre de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato”, a través de dicho decreto se establecieron constitucionalmente disposiciones en relación a la participación ciudadana a través de los mecanismos de consulta popular y revocación de mandato. En lo que nos interesa dicha disposición establece:

***En materia de revocación de mandato:***

1) Otorgar a las y los ciudadanos el derecho y la obligación de participar en los procesos de revocación de mandato.

2) Se crea un procedimiento para regular la revocación de mandato del Presidente de la República, la cual podrá solicitarse por una ocasión y durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional.

3) El Instituto Nacional Electoral será el encargado de la organización, desarrollo y cómputo de la votación y los resultados podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien emitirá el resultado final de la votación.

**4) El H. Congreso de la Unión está facultado para emitir la ley reglamentaria en la materia.**

5) En caso de haberse revocado el mandato del Presidente de la República asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo, quien ocupa la presidencia del Congreso. Dentro de los 30 días siguientes, el Congreso nombrará a quien concluirá el periodo constitucional.

Por lo anterior, **se reformó** la fracción VII, el primer párrafo de la fracción VIII, el Apartado 1, primer párrafo, inciso c), de la fracción VIII, el segundo párrafo del Apartado 1, de la fracción VIII, los apartados 3, 4 y 5, del artículo 35; la fracción III del artículo 36; el segundo párrafo del Apartado B de la base V, el primer párrafo del Apartado C, y el primer párrafo de la fracción VI, del artículo 41; el artículo 81; la fracción III del artículo 99; el primer párrafo de la fracción I, del párrafo segundo del artículo 116; y, la fracción III del Apartado A, del artículo 122; **y se adicionó** una fracción IX al artículo 35; un inciso c) al Apartado B de la base V del artículo 41; un párrafo séptimo al artículo 84; y, un tercer párrafo a la fracción III, Apartado A del artículo 122, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, y de manera específica el artículo 35, fracciones I y IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

**"Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:**

*I. Votar en las elecciones populares;*

*(...)*

*IX. Participar en los procesos de revocación de mandato.*

*El que se refiere a la revocación de mandato del Presidente de la República, se llevará a cabo conforme a lo siguiente:*

*1o. Será convocado por el Instituto Nacional Electoral a petición de los ciudadanos y ciudadanas, en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando en la solicitud correspondan a por lo menos diecisiete entidades federativas y que representen, como mínimo, el tres por ciento de la lista nominal de electores de cada una de ellas.*

*El Instituto, dentro de los siguientes treinta días a que se reciba la solicitud, verificará el requisito establecido en el párrafo anterior y emitirá inmediatamente la convocatoria al proceso para la revocación de mandato.*

*2o. Se podrá solicitar en una sola ocasión y durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional.*

*Los ciudadanos y ciudadanas podrán recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato durante el mes previo a la fecha prevista en el párrafo anterior. El Instituto emitirá, a partir de esta fecha, los formatos y medios para la recopilación de firmas, así como los lineamientos para las actividades relacionadas.*

*3o. Se realizará mediante votación libre, directa y secreta de ciudadanos y ciudadanas inscritos en la lista nominal, el domingo siguiente a los noventa días posteriores a la convocatoria y en fecha no coincidente con las jornadas electorales, federal o locales.*

*4o. Para que el proceso de revocación de mandato sea válido deberá haber una participación de, por lo menos, el cuarenta por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores. La revocación de mandato sólo procederá por mayoría absoluta.*

*5o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la organización, desarrollo y cómputo de la votación. Emitirá los resultados de los procesos de revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal, los cuales podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como en la fracción III del artículo 99.*

*6o. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realizará el cómputo final del proceso de revocación de mandato, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren*

*interpuesto. En su caso, emitirá la declaratoria de revocación y se estará a lo dispuesto en el artículo 84.*

*7o. Queda prohibido el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato.*

*El Instituto y los organismos públicos locales, según corresponda, promoverán la participación ciudadana y serán la única instancia a cargo de la difusión de los mismos. La promoción será objetiva, imparcial y con fines informativos.*

*Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos y ciudadanas.*

*Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno.*

*Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, sólo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.*

**8o. El Congreso de la Unión emitirá la ley reglamentaria.”**

Del citado precepto constitucional se desprende que, corresponde al Instituto Nacional Electoral, entre otras funciones convocar al proceso de Revocación de Mandato, a petición de las y los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando en la solicitud correspondan a por lo menos diecisiete entidades federativas y que representen, como mínimo, el tres por ciento de la lista nominal de electores de cada una de ellas.

De esa manera, se establece que el Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la organización, desarrollo y cómputo de la votación, emitir los resultados de los procesos de Revocación de Mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal, así como promover la participación ciudadana y ser, en el ámbito de su competencia, la única instancia a cargo de la difusión de dicho proceso.

**Por su parte, se establece que será el H. Congreso de la Unión, quien emitirá la Ley Reglamentaria respectiva; esto es, la Ley Federal de Revocación de Mandato.**

Al respecto, el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicado en la Gaceta Parlamentaria el 27 de noviembre de 2018, relativo a la reforma constitucional llevada a cabo mediante el “Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato”, estableció lo siguiente:

*“Esta dictaminadora considera que, a través de la democracia participativa, se busca sustentar un sistema progresivo, que atienda la estabilidad y la gobernabilidad. La revocación de mandato. Desde esa perspectiva, es un instrumento indispensable para la transformación*

*democrática del régimen político y de todas las organizaciones sociales, esencialmente porque restringe la tendencia a la autonomía del poder con todas sus consecuencias derivadas del mal manejo del patrimonio nacional, de los recursos financieros, la incapacidad para gobernar, el fomento de hechos de corrupción, entre otros. Justamente porque existen elementos que obstaculizan el Estado de Derecho y a la democracia misma, es que se exigen instancias preventivas y correctivas.*

(...)

*Con esto elementos, la dictaminadora considera que, los mecanismos de la democracia participativa como lo son: la consulta popular y la revocación del mandato, se establecen en los marcos constitucionales y en las leyes, para fortalecer a la democracia representativa, no para debilitarla y aún menos para intentar disiparla. Se trata de un nuevo diseño que permita crear estructuras estables, fortalecer el monitoreo de los mandos de poder político, incrementar la capacidad decisional de las instituciones acompañada de la voluntad ciudadana, para crear certidumbre institucional, y sobre todo buscar remediar la conducta de las personas, hacia el cumplimiento del servicio público.*

*Es de todos sabido, que la pérdida de confianza hacia las instituciones y la falta de credibilidad, se ha ido incrementando año con año, sexenio tras sexenio, lo que ha impactado negativamente en los procesos de gobernabilidad y los instrumentos, para la gobernanza, y lo que ha ocasionado, a su vez, inestabilidad en todos los ámbitos de la vida del Estado, Es por eso, la necesidad de un nuevo diseño institucional, basado en la consulta popular y la revocación del mandato, que permita mayor interrelación y contacto con la ciudadanía.*

*Cuarto: La dictaminadora ha considerado que la democracia directa como forma de participación continua del pueblo, otorga facultades tanto a ciudadanos como a los órganos electorales y legislativos. De contar con instrumentos que intervengan en el proceso de destitución de servidores públicos que haya incumplido con sus obligaciones frente al Estado; así mismo, le da la oportunidad a la participación ciudadana para fortalecer la soberanía y los derechos de los ciudadanos de regular los poderes del Estado en aras de consolidar un gobierno democrático y moderno.”*

Como se advierte, las y los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales consideraron que la revocación de mandato, es un instrumento indispensable para la transformación democrática del régimen político y de todas las organizaciones sociales, esencialmente porque restringe la tendencia a la autonomía del poder con todas sus consecuencias derivadas del mal manejo del patrimonio nacional, de los recursos financieros, la incapacidad para gobernar, el fomento de hechos de corrupción, entre otros.

En relación con lo anterior el 14 de septiembre de 2021, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se expide la Ley Federal de Revocación de Mandato”, ley reglamentaria de la fracción IX, del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de revocación de mandato del titular de la Presidencia de la República, y que tiene por objeto regular y garantizar el ejercicio del derecho político a solicitar, participar y votar por la revocación del mandato de la persona que resultó electa popularmente como titular de la Presidencia de la República, mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.



De dicho decreto destacan entre otras cuestiones, la regulación de lo siguiente:

- 1) Que el inicio del proceso de revocación de mandato procederá a petición del número equivalente al tres por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores;
- 2) Regular los periodos para la presentación de las solicitudes;
- 3) Normar que el Instituto Nacional Electoral será el encargado de emitir los medios para recopilar y validar las firmas correspondientes;
- 4) Determinar que el Instituto será el encargado de la organización de la revocación del mandato;
- 5) Establecer que pregunta objeto del proceso, deberá ser: ¿Estás de acuerdo en que a (nombre), Presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?; y,
- 6) Establecer que la revocación de mandato procederá -será vinculatoria para la persona titular de la Presidencia de la República- por mayoría absoluta, cuando la declaratoria de validez emitida por el Tribunal Electoral indique una participación de al menos, cuarenta por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores.
- 7) Que es el H. Congreso de la Unión, el órgano encargado de regular el proceso de revocación de mandato a través de la expedición de la ley reglamentaria.

Al respecto debemos recordar que los derechos de participación política previstos en el artículo 35, de la Constitución Federal, **son derechos fundamentales de base constitucional y desarrollo legal.**

En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en el artículo 35, fracción IX, la prerrogativa del ciudadano consistente en participar en los procesos de revocación de mandato, lo cual debe hacerlo **en términos de lo establecido en la ley reglamentaria de la materia**, toda vez que el derecho al sufragio pasivo es un derecho humano reconocido a los ciudadanos de configuración legal, ya que es la propia Ley Fundamental la que **prevé expresamente su desarrollo legal, por parte del H. Congreso de la Unión.**

En concordancia con lo antes expuesto, es procedente mencionar que el artículo 73, fracción XXIX-U de la Constitución Federal, establece lo siguiente:

***“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:***

*(...)*

***XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.”***

De dicho precepto se desprende la facultad del H. Congreso de la Unión para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez expuesto lo anterior, cabe mencionar que la facultad reglamentaria es la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos de autoridad, para emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias, con el fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de la ley, por lo que tales normas deben estar subordinadas a ésta.

Al respecto y como precedente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio visible en la jurisprudencia P./J. 79/2009, con el rubro y texto siguiente:

*"Registro digital: 166655*

*Instancia: Pleno*

*Novena Época*

*Materias(s): Constitucional*

*Tesis: P./J. 79/2009*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Agosto de 2009, página 1067*

*Tipo: Jurisprudencia*

**FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.** La Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley. Asimismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida. Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas. Por ende, en el

*orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del Presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita.*

*Controversia constitucional 41/2006. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 3 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.*

*El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 79/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve."*

Ahora bien, y como ha sido materia de análisis, el Instituto Nacional Electoral como organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que ejerce la función electoral, en términos del artículo 41, Base V de la Constitución Federal cuenta, entre otras atribuciones, con la de aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de sus facultades y atribuciones previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La facultad reglamentaria del Instituto Nacional Electoral se despliega con la emisión de reglamentos, lineamientos y demás disposiciones de carácter general; sin embargo, **esta facultad reglamentaria no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que delimitan la Constitución Federal y las leyes emitidas por el Poder Legislativo Federal.**

Efectivamente, este ejercicio se encuentra acotado por una serie de principios derivados del diverso de legalidad, entre otros, **los de reserva de ley y primacía de la misma**, motivo por el cual no deben incidir en el ámbito reservado a la ley, ni ir en contra de lo dispuesto en actos de esta naturaleza, en razón de que, se deben ceñir a lo previsto en el contexto formal y materialmente legislativo que habilita y condiciona su emisión.

La facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, **los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones a las que reglamentan**; por ende, **solamente pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación**, sin incluir nuevos que sean contrarios a la sistemática jurídica, ni crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la ley.

De ahí que, si la ley debe determinar el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; **al reglamento compete**, por consecuencia, **el cómo** de esos propios supuestos jurídicos; es decir, su desarrollo y, en ese tenor, de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderla a supuestos

distintos, y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla.

Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido la jurisprudencia identificada con la clave P./J. 30/2007, y cuyo rubro y texto es el siguiente:

*"Registro digital: 172521*

*Instancia: Pleno*

*Novena Época*

*Materias(s): Constitucional*

*Tesis: P./J. 30/2007*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Mayo de 2007, página 1515*

*Tipo: Jurisprudencia*

**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.** *La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.*

*Acción de inconstitucionalidad 36/2006. Partido Acción Nacional. 23 de noviembre de 2006. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz, Marat Paredes Montiel y Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán.*

*El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 30/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete."*

Cabe precisar que si bien es cierto que **las atribuciones que ejerce el órgano legislativo para la producción normativa son indelegables**, también lo es que ha sido necesario dotar a funcionarios ajenos al órgano de producción normativa de atribuciones de la naturaleza (cláusulas habilitantes) para hacer frente a situaciones dinámicas y altamente especializadas.

Estas tienen la **naturaleza jurídica de actos formalmente legislativos** a través de los cuales el legislador habilita a un órgano del Estado, para regular una materia concreta y específica, precisando las bases y parámetros generales en que el órgano habilitado habrá de desenvolverse; tal como ha sido interpretado por el Pleno de este Alto Tribunal en la tesis bajo rubro **"CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS"**; por ello, **no son válidas desde el punto de vista constitucional, aquellas normas reglamentarias que no se encuentren dentro de los parámetros impuestos por la Constitución Federal.**

En este sentido, si bien el Instituto Nacional Electoral goza de un estatus constitucional frente al resto de los poderes y órganos del estado, lo cierto es que de acuerdo al principio democrático, el Poder Constituyente o el Órgano de Revisión han previsto un diseño de división funcional de atribuciones; por lo que la facultad reglamentaria de dicho Instituto le resultan aplicables **los principios y límites de la facultad reglamentaria.**

En efecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que los órganos autónomos *"se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales"*.<sup>1</sup>

En esta ruta, la jurisprudencia nacional ha destacado el carácter dinámico del principio de división de poderes y el papel que desempeñan los órganos autónomos en el régimen constitucional mexicano; las razones obedecen a las siguientes consideraciones:

*"1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.*

<sup>1</sup> En la tesis P.J. 12/2008, de rubro: **"ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS"**; con los datos de localización siguientes: Época: Novena Época, Registro: 170238, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, febrero de 2008, Materia(s): Constitucional, Tesis: P.J. 12/2008, Página: 1871.

2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.

3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales".<sup>2</sup>

Sin embargo, para llevar a cabo una determinada función, es condición *sine qua non* la previsión constitucional, sobre la base de que el principio de legalidad se erige en un instrumento de control que impide a la autoridad desplegar su poder en aquellos casos en que no exista un expresa atribución.

Así, el Pleno del Alto Tribunal ha determinado<sup>3</sup> que: "para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia".

En este estado de cosas, si bien se ha incorporado al régimen constitucional mexicano determinados órganos autónomos, lo cierto es que su estatus en la estructura institucional ha sido paulatino a grado tal que entre ellos guardan determinadas diferencias; es oportuna esta afirmación en la medida que permite despejar con claridad y precisión que, a la actual previsión en las normas constitucionales de un conjunto de órganos autónomos, no le sigue una idéntica interpretación constitucional respecto del régimen específico de competencias, dado que en este ámbito en modo alguno rige un criterio homogéneo constitucionalmente previsto.

Es así como existe una marcada diferencia de los órganos reguladores –Comisión Federal de Competencia Económica e Instituto Federal de Telecomunicaciones– frente a otros órganos autónomos como el Instituto Nacional Electoral en materia de producción normativa.

<sup>2</sup> Véase, jurisprudencia P./J. 20/2007, pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte, de rubro: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS"; con los datos de localización siguientes: Época: Novena Época, Registro: 172456, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 20/2007, Página: 1647.

<sup>3</sup> En la jurisprudencia P./J. 78/2009, pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA"; con los datos de localización siguientes: Época: Novena Época, Registro: 166964, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Julio de 2009, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 78/2009, Página: 1540.

La situación jurídica-constitucional del Instituto Nacional Electoral es distinta, debido a que la Constitución Federal no le atribuye expresamente una facultad de producción normativa para regular determinadas materias, sino que es la ley la que le confiere la facultad reglamentaria, de ahí que le resulte aplicable, con la misma intensidad, los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica de la ley, que son atinentes al Ejecutivo.

Por lo anterior, resulta claro, que los acuerdos y disposiciones de carácter administrativo que emite el Instituto Nacional Electoral, no puede modificar o alterar lo establecido en los artículos 35, Fracción IX-8º y 73, Fracción XXIX-U de la Constitución Federal.

Ahora bien, en el caso concreto el 18 de febrero de 2022, en la Décima Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral aprobó el “Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares, formulada por el Partido Acción Nacional, en contra de Andrés Manuel López Obrador, Titular del Poder Ejecutivo Federal, por la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, dentro del Procedimiento Especial Sancionador UT/SCG/PE/PAN/CG/38/2022.”, identificado con el número ACQyD-INE-18/2022, determinando lo siguiente:

**“PRIMERO.** Se declara **procedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas respecto de los materiales contenidos en las ligas de internet referidas por el quejoso en su escrito inicial, en los términos y por las razones establecidas en el Apartado A del considerando **CUARTO**, de la presente resolución.

**SEGUNDO.** Se **ordena** al titular del Poder Ejecutivo Federal, que de **inmediato**, en un plazo que no podrá exceder de tres horas contadas a partir de la legal notificación de la presente determinación, por sí o a través del servidor público que se encuentre en aptitud material y jurídica de realizarlo, proceda a eliminar las publicaciones contenidas en las ligas de internet <https://lopezobrador.org.mx/2022/02/12/version-estenografica-reunion-con-autoridades-del-pueblo-seri-desde-hermosillo-sonora> y <https://lopezobrador.org.mx/2022/02/13/version-estenografica-supervisión-de-estadio-tomas-oroz-gaytan-cajeme-sonora>, así como de cualquier otra plataforma electrónica bajo su dominio o administración, debiendo informar de su cumplimiento, dentro de las seis horas siguientes a que eso ocurra, en términos del apartado **EFFECTOS**, del Apartado A del considerando **CUARTO** de esta resolución.

**TERCERO.** Se declara **procedente** la adopción de medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, para prevenir la comisión de conductas como la denunciada en este caso, en los términos y por las razones establecidas en el considerando **CUARTO**, Apartado B, de la presente resolución.

**CUARTO.** Se ordena al Presidente de la República, se abstenga, bajo cualquier modalidad o formato de comunicación oficial, de realizar o emitir manifestaciones, comentarios, opiniones o señalamientos relacionados logros y actividades de gobierno, que puedan considerarse propaganda gubernamental, salvo que se trate de campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil, en el periodo comprendido entre el

*cuatro de febrero y el diez de abril, ambos del año en curso, para lo cual deberá revisar, ajustar, adecuar, modificar o actualizar sus estrategias, programas o políticas públicas para que su actuar, se encuentre ajustado a los principios constitucionales, sin interferir en el proceso de revocación de mandato*

**QUINTO.** *Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.*

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

De lo anterior se advierte que el Instituto Nacional Electoral dictó medidas cautelares para suspender la difusión de material audiovisual contenido en diversas ligas de internet, y en **vía de tutela preventiva**, ordenó al titular del Poder Ejecutivo Federal, se abstenga de cometer conductas autocalificadas como probablemente ilícita.

Contrario a lo anteriormente analizado, se advierte que el Instituto Nacional Electoral invade el ámbito constitucional de competencias del órgano legislativo, porque la Constitución Federal reserva al Congreso de la Unión la potestad de regular sobre la Revocación de Mandato, lo que impide a otros órganos del Estado ejercer la facultad para emitir disposiciones de observancia general que se encuentran sujetas al principio de reserva de ley.

**Al respecto, se advierte que el Instituto Nacional Electoral pretende establecer medidas cautelares en contra de actos futuros de realización incierta, tomando como sustento normativo la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, los cuales no establecen dicha regulación en relación al procedimiento de revocación de mandato.**

En tal virtud, aun cuando la autoridad electoral hace una narrativa en su acuerdo de fecha 18 de febrero del año en curso, donde considera que es procedente la medida cautelar, en su vertiente de tutela preventiva, esta **resulta inconstitucional**, pues no está fundada en la ley electoral y recae sobre actos futuros de realización incierta, por lo que de no impedirse su materialización a través de este medio de control constitucional, hará imposible la defensa de los derechos de cualquier ciudadano o servidor público, al actualizarse una violación a la supremacía constitucional.

Se hace esta afirmación, porque dicho acuerdo **descansa sobre meras creencias, presunciones y especulaciones**, situación que genera incertidumbre jurídica, toda vez que **además de no estar previstas en la ley electoral, no existen datos objetivos** que permitan considerar que cierta conducta pueda llevarse a cabo en lo futuro y preceder un acto que aún no se concreta.

**Por lo anterior, debe considerarse el acuerdo impugnado como inconstitucional, de lo contrario implicaría que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, permitiría que se invadan las atribuciones legislativas que corresponden a la Cámara de Diputados, en virtud de lo dispuesto por los artículos 35, fracción IX-8o y 73, fracción XXIX-U Constitucional.**



Como se ha analizado, los artículos 35, fracción IX-8o y 73, fracción XXIX-U de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que el Congreso de la Unión es el único órgano del estado competente para expedir la Ley Federal de Revocación de Mandato y para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos; organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases previstas en nuestra Carta Magna.

La disposición en comento fue producto de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de febrero de 2014, la cual implicó cambios de gran profundidad en el sistema político-electoral mexicano, particularmente delineó los ejes normativos fundamentales mediante los cuales las autoridades electorales ejercerán sus atribuciones y competencias en los comicios federales y locales.

Lo anterior se traduce en una delegación por parte del Poder Reformador de la Constitución Federal a la soberanía legislativa Federal, para emitir las leyes generales en materia de partidos políticos y procesos e instituciones electorales.

Así, la reforma constitucional de febrero de 2014, estableció en el artículo segundo transitorio, los parámetros normativos que debían contener las leyes generales que regularían a los partidos políticos y a los procesos e instituciones electorales, en la que se establecen los procedimientos y **las sanciones aplicables al incumplimiento de sus obligaciones.**

Asimismo, la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 2021, tiene por objeto regular y garantizar el ejercicio del derecho político de las y los ciudadanos a solicitar, participar y votar por la revocación de mandato del titular de la Presidencia de la República mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

De ahí que, el acuerdo que se impugna violenta los artículos 35, fracción IX-8o y 73, fracción XXIX-U de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en dicho proveído la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, a pesar de no contar con facultades y competencias para realizar un estudio sobre las conductas relacionadas con el supuesto incumplimiento de las medidas cautelares dictadas por la Comisión de Quejas y Denuncias, impone una orden adicional por demás injustificada e inconstitucional, lo cual violenta la competencia originaria que le fue conferida al Congreso de la Unión, a través de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Del contenido de los numerales 41, 116, fracción IV y 73, fracción XXIX-U constitucionales, interpretados de manera armónica y partiendo de los principios básicos en materia electoral y del sistema de distribución de competencias, se afirma que establecen el campo de acción de las autoridades electorales, tomando en cuenta el tipo de la elección —federal o local— y la naturaleza de la atribución —administrativa o legislativa—; es decir, por un lado, contemplan las atribuciones que tendrán los institutos electorales y, por el otro, los lineamientos fundamentales que deben contener las leyes locales de la materia, pero ajustándose a la Constitución y a las leyes generales.

Por tanto, el Congreso de la Unión incorporó las prohibiciones constitucionales remitiendo a las sanciones, procedimientos y autoridades previstas en la Ley General

de Instituciones y Procedimientos Electorales, sin que sea aplicable para el caso en estudio lo señalado en el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, por lo que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral carece de competencia y facultades para establecer sanciones en el proceso de revocación de mandato, toda vez que existe un cuerpo normativo de jerarquía superior que sí regula tal situación y que conforme a la Constitución Federal y lo señalado por ese Tribunal Constitucional en la acción de inconstitucionalidad 151/2021, el único ordenamiento aplicable sancionatorio dentro del proceso de revocación de mandato es la **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**.

En mérito de lo anterior, es innegable que dicho acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se considera también contrario a la disposición Constitucional establecida en los artículos 49 y 50, de donde se desprende que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, siendo el Poder Legislativo el depositado en un Congreso General, que se divide en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, teniendo entre sus facultades dicho Órgano Legislativo el legislar sobre las materias especificadas en los artículos 73, 74 y 76 de la Carta Magna.

De modo que en el referido acuerdo, se declara procedente la adopción de medidas cautelares, consistentes en ordenar al Presidente de la República, se abstenga, bajo cualquier modalidad o formato de comunicación oficial, de realizar o emitir manifestaciones, comentarios, opiniones o señalamientos relacionados con logros y actividades de gobierno, que puedan considerarse propaganda gubernamental, salvo que se trate de campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil, el periodo comprendido entre el cuatro de febrero y el diez de abril, ambos del año en curso; determinación inconstitucional que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral sustenta su determinación en los artículos 4, párrafo 2; 5, párrafo 1, fracción II y 2, fracción I, inciso C); 38, párrafo 1, fracción I; 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del referido Instituto Nacional Electoral.

Siendo que, en el procedimiento de revocación de mandato, los únicos ordenamientos aplicables son la Ley Federal de Revocación de Mandato y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, siendo este último ordenamiento el que en su artículo 442, apartado 1, inciso f), refiere que son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en dicha ley, las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión.

Sin embargo, el sujeto pasivo como Titular del Poder Ejecutivo Federal no tiene asidero jurídico alguno respecto de las medidas cautelares que se pretenden imponer en el acuerdo materia del presente medio de impugnación, toda vez que el artículo 456 de la referida Ley General sólo comprende como sujetos pasivos para imponer las infracciones a los partidos políticos, las agrupaciones políticas, aspirantes, precandidatas o candidatas a cargos de elección popular; candidatas o candidatos independientes, ciudadanos de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos o de cualquier persona física o moral; los observadores electorales y organizaciones de observadores electorales; los concesionarios de radio y televisión; las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos y organizaciones sindicales laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos.

No estando dentro de dichos sujetos pasivos los servidores públicos de los Poderes de la Unión; por lo que en el caso concreto se considera que la ley aplicable como lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha 3 de febrero del año en curso, relacionada con la acción de inconstitucionalidad 151/2021, promovida por diversas diputadas y diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del H. Congreso de la Unión, contra diversos preceptos de la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 2021, **es la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales** que resulte exactamente aplicable al caso concreto, pero dicha Ley General no contempla al Presidente de la República como sujeto pasivo para que se le pueda imponer alguna medida cautelar o sanción por la supuesta infracción cometida; por lo que el acuerdo materia del presente medio de impugnación se considera contrario al referido mandato Constitucional.

Por lo tanto, si las leyes bajo las cuales se rige el procedimiento de revocación de mandato no establecen medida cautelar, ni sanción alguna para el Titular del Poder Ejecutivo Federal, el acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, resulta inconstitucional al sustentarse en disposiciones del Reglamento de Quejas y Denuncias del referido Instituto, lo cual implica invadir competencias exclusivas de este Órgano Legislativo Federal, toda vez que de acuerdo al artículo 4 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, la aplicación de dicho ordenamiento corresponde al Congreso de la Unión, al Instituto Nacional Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sus respectivos ámbitos de competencia.

En ese sentido, si la referida Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral aplica disposiciones de un Reglamento para imponer medidas cautelares tratándose del proceso de revocación de mandato, sin haber tomado en cuenta lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha 3 de febrero del año en curso, relacionada con la Acción de Inconstitucionalidad **151/2021**, **se considera inconstitucional**, y con ello, dicho Reglamento al no tener efectos generales, abstractos e impersonales, no puede ser aplicado como si se tratara de una ley emitida por el Congreso de la Unión, situación por la cual se considera que el Instituto Nacional Electoral, a través de la Comisión de Quejas y Denuncias, invade competencias constitucionales que son exclusivas del Órgano Legislativo Federal consistente en la promulgación de leyes generales; motivo por el cual se considera que en su oportunidad procesal, se deberá declarar la invalidez del acuerdo materia del presente medio de impugnación.

Asimismo, la invasión de competencias al Poder Legislativo Federal, tampoco se justifica por parte del Instituto Nacional Electoral con el "fin de dar cumplimiento a las atribuciones y fines del mismo", porque al estar involucrada la restricción de derechos fundamentales como lo son: **la libertad de expresión y el derecho a la información en el acto impugnado, su regulación compete de manera exclusiva al H. Congreso de la Unión a través del procedimiento legislativo atinente.**

**Esto es, cualquier modificación que pudiera implicar su restricción, o una redistribución respecto de la prevalencia de alguno sobre otro, debe ser también acorde a la Constitución Federal y dictada por el Poder reformador de la misma o el legislador, según sea el caso.**

A mayor abundamiento, **el párrafo segundo del artículo 29 constitucional prevé un listado de derechos humanos que en ningún caso podrán ser objeto de**

**restricción ni de suspensión, figurando entre ellos los derechos políticos, derecho a la información y de libertad de expresión.**

Se trata de un régimen de excepción y, en consecuencia, de aplicación estricta, de lo que se desprende que **en ningún otro caso es posible suspender los derechos y garantías reconocidos por la Constitución Federal**, conclusión que se respalda con lo previsto en el artículo 1º del propio texto fundamental, conforme al cual en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, **cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución establece.**

Dicho régimen de excepción se encuentra igualmente previsto en el artículo 27 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, señalando de manera específica en el párrafo segundo<sup>4</sup> de dicho precepto que **en ningún caso se autoriza la suspensión de los derechos**; previsión que guarda identidad con lo establecido en el párrafo segundo de nuestro artículo 29 constitucional.

Por su parte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver Amparo en Revisión **2146/2005** y otros, ha reconocido los alcances de los derechos humanos y determinó la validez de sus restricciones únicamente por parte del legislador federal.

Dicho criterio se encuentra visible en la tesis, bajo rubro y texto siguiente:

*"Registro digital: 170740*

*Instancia: Pleno*

*Novena Época*

*Materias(s): Constitucional*

*Tesis: P./J. 130/2007*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI,*

*Diciembre de 2007, página 8*

*Tipo: Jurisprudencia*

**GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA.** De los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se advierte que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados.

<sup>4</sup> La disposición precedente "no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos."

*Amparo en revisión 2146/2005. 27 de febrero de 2007. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Encargada del engrose: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.”.*

Aunado a lo anterior, el “Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares, formulada por el Partido Acción Nacional, en contra de Andrés Manuel López Obrador, Titular del Poder Ejecutivo Federal, por la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, dentro del Procedimiento Especial Sancionador UT/SCG/PE/PAN/CG/38/2022.”, identificado con el número ACQyD-INE-18/2022, vulnera la jerarquía normativa establecida en el artículo 133 de la Constitución Federal, al contravenir diversas disposiciones normativas sin tener sustento constitucional o legal alguno.

En efecto, y con el fin de demostrar lo anterior, es procedente remitirnos al artículo 133 de la Constitución Federal, mismo que dispone:

*“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas”.*

El citado precepto constitucional dispone que el sistema jerárquico normativo estará conformado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados que sean compatibles con la misma y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, las cuales constituirán la ley suprema del Estado Mexicano.

Asimismo, establece que los Órganos Jurisdiccionales de cada entidad federativa se sujetaran a la Constitución Federal, a las leyes y tratados que deriven de ella, a pesar de que exista contrariedad en las disposiciones de las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

Por tanto, el que la división de poderes en nuestro país opere de manera flexible sólo significa que entre los poderes del Estado existe una colaboración y coordinación en los términos a que se ha aludido, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, como aconteció con la Comisión de Quejas y Denuncias que invadió competencias constitucionales que son exclusivas del Órgano Legislativo Federal, respecto a la emisión de normas que puedan incidir en la esfera de competencia del Instituto Nacional Electoral.

Por lo anterior, al haberse demostrado la invalidez constitucional del acuerdo impugnado, así como la clara contravención a los artículos 14, 16, 35, fracción IX-8º, 73, fracción XXIX-U y 133 Constitución Federal, lo conducente es que este Alto Tribunal declare la inconstitucionalidad del mismo, restituyendo el orden constitucional vulnerado por el Instituto Nacional Electoral demandado.

**SEGUNDO. EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL CARECE DE FACULTADES PARA ESTABLECER EL CONCEPTO DE "PROPAGANDA GUBERNAMENTAL" EN MATERIA DEL PROCESO DE REVOCACION DE MANDATO, LO QUE VULNERA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD, ASÍ COMO LOS ARTÍCULOS 72-F Y 73 FRACCIÓN XXIX-U DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Con el objeto de demostrar lo anterior, es dable transcribir en lo conducente los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que establecen lo siguiente:

*"Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*

*Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.*

*En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.*

*En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."*

Este precepto en la parte que interesa, señala que nadie puede ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; es decir, que consagra el derecho de audiencia que prohíbe la privación de un derecho sin juicio previo, en que se observen las formalidades esenciales del procedimiento.

Por su parte, el artículo 16 de la Constitución Federal, establece:

*"...Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..."*

Dicha norma establece que los gobernados no podrán ser molestados en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones; sin que previamente, la autoridad competente emita un mandamiento escrito, que funde y motive la causa legal del procedimiento, esto es para los actos de molestia, establece la obligación de la autoridad de fundar y motivar lo que a su vez constituye una garantía a favor del gobernado.

En relación con la garantía de fundamentación y motivación, resultan ilustrativos los siguientes criterios de este Alto Tribunal:

*"Época: Séptima Época  
Registro: 917738  
Instancia: Segunda Sala  
Tipo de Tesis: Jurisprudencia*

Fuente: Apéndice 2000  
 Tomo VI, Común, Jurisprudencia SCJN  
 Materia(s): Común  
 Tesis: 204  
 Página: 166

**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.-** De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal **todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado**, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.”.

“Época: Quinta Época  
 Registro: 321037  
 Instancia: Segunda Sala  
 Tipo de Tesis: Aislada  
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
 Tomo XCII  
 Materia(s): Constitucional, Común  
 Página: 1199

**ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL, GARANTIAS DEL.** Este precepto exige que en todo acto de autoridad se funde y motive la causa legal del procedimiento. Para cumplir con este mandamiento deben satisfacerse dos clases de requisitos, unos de forma y otros de fondo. **El elemento formal queda surtido cuando en el acuerdo, orden o resolución, se expresan los motivos y las disposiciones legales que se consideren aplicables. Para integrar el segundo elemento, es necesario que los motivos invocados sean reales y ciertos y que, conforme a los preceptos citados, sean bastantes para provocar el acto de autoridad.** Si, pues, no quedó satisfecho en parte el requisito formal, que exige el artículo 16 de la Carta Magna, por haberse omitido la cita de los preceptos legales que pudieran servir de fundamento a la orden reclamada, debe concederse el amparo, para que sea reparada esa violación constitucional.”.

(Lo resaltado es propio).

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, son la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, los cuales buscan que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre y, por tanto, en estado de indefensión.

Dichos mandatos constitucionales son prerrogativas fundamentales cuyo contenido esencial radica en saber a qué atenerse garantizando que toda persona se encuentre protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad de todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Por su parte, al resolver la Amparo en Revisión **600/2010**, la Primera Sala de este Alto Tribunal ha determinado que los extremos del principio de legalidad, se acreditan cuando este actúo dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución

Federal le confiere (fundamentación), regulando relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación), lo que en el caso concreto no se acredita.

Una vez expuesto lo anterior, conviene remitirnos al "Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares, formulada por el Partido Acción Nacional, en contra de Andrés Manuel López Obrador, Titular del Poder Ejecutivo Federal, por la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, dentro del Procedimiento Especial Sancionador *UT/SCG/PE/PAN/CG/38/2022*.", el cual acordó lo siguiente:

*"...Como se observa, la Constitución General establece una prohibición expresa, consistente en difundir propaganda gubernamental, desde la entrada en vigor de la Convocatoria al proceso de Revocación de Mandato y hasta el cierre oficial de las mesas receptoras de votación, con excepción de aquellas relacionadas con campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos o de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.*

*La prohibición constitucional de difundir propaganda gubernamental durante el tiempo que transcurre entre la emisión de la convocatoria y la conclusión de la jornada de votación (con excepción de los temas y casos expresamente previstos en la misma Constitución General), también se encuentra prevista en los párrafos 5 y 6 del artículo 33 de la Ley Federal de Revocación de Mandato y en el artículo 38 los Lineamientos que al efecto expidió esta autoridad electoral nacional.*

*Ahora bien, de acuerdo con la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre otros, en los expedientes SUP-RAP-360/2012, SUP-RAP-74/2011, SUP-REP-156/2016 y SUP-REP-176/2018, se entiende por propaganda gubernamental los actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que llevan a cabo los servidores o entidades públicas para hacer del conocimiento de la ciudadanía la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno para conseguir su aceptación.*

*La misma Sala Superior al resolver el SUP-REP-139/2019, refirió que debe considerarse como propaganda gubernamental, toda aquella información publicada que haga del conocimiento general, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, que sea ordenada, suscrita o contratada con recursos públicos, y que por su contenido, no sea posible considerarlo como informativo, difundidas en ejercicio de los derechos contenidos en los artículos 6º y 7º, del ordenamiento constitucional.*

*En la misma línea, dicha Sala Superior ha considerado reiteradamente como propaganda gubernamental toda aquella información difundida que haga del conocimiento general logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, independientemente de que sea ordenada, suscrita o difundida por algún funcionario público o que sea financiada con recursos públicos. Asimismo, ha señalado que para determinar si existe o no propaganda gubernamental no sólo debe analizarse el elemento subjetivo, relativo a*



la calidad de quien la difunde, sino también el elemento objetivo: esto es, su contenido.

**En este sentido, los órganos de gobierno y los servidores públicos tienen prohibido llevar a cabo actos dirigidos a difundir planes, programas, logros y actividades de gobierno durante el tiempo que transcurra desde la publicación de la convocatoria y hasta la jornada de revocación de mandato. Lo anterior, obedece a la lógica de evitar que influya en la opinión de las y los ciudadanos.**

**Por tanto, la prohibición constitucional abarca todo tipo de propaganda que se emita por los servidores públicos, salvo las excepciones expresamente señaladas en la previsión constitucional mencionada, es decir, las relacionadas con educación, salud y protección civil.**

Por cuanto hace al aspecto temporal que debe actualizarse para estimar que se transgrede la referida prohibición, debe señalarse que la disposición constitucional de referencia guarda identidad con el artículo 41, tercer párrafo, Base III, Apartado C, de la Constitución Federal, siendo que en éste la actualización de su infracción no requiere más que la acreditación de la difusión de la propaganda gubernamental en el periodo señalado en la propia norma constitucional para derivar la afectación a la equidad en la contienda electoral, al margen de que los principios rectores de la materia electoral que se buscan tutelar en ambas restricciones se puedan diferenciar.

Por ende, para tener por actualizada la prohibición establecida en el referido artículo 35 constitucional y, con ello, concluir que una propaganda gubernamental puede influir en las preferencias ciudadanas respecto a un mecanismo de participación ciudadana como lo es la Revocación de Mandato, **basta con acreditarse la difusión de propaganda gubernamental dentro del periodo comprendido entre la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, con independencia de que se aborde o no cuestiones vinculadas con el proceso de Revocación de Mandato.**

Como se advierte en el citado acuerdo, el Instituto Nacional Electoral, a través de su Comisión de Quejas y Denuncias estableció el concepto de **“propaganda gubernamental”** aplicable al proceso de revocación de mandato, ordenando que **“tienen prohibido llevar a cabo actos dirigidos a difundir planes, programas, logros y actividades de gobierno durante el tiempo que transcurra desde la publicación de la convocatoria y hasta la jornada de revocación de mandato.”**

Al respecto, **“Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares, formulada por el Partido Acción Nacional, en contra de Andrés Manuel López Obrador, Titular del Poder Ejecutivo Federal, por la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, dentro del Procedimiento Especial Sancionador UT/SCG/PE/PAN/CG/38/2022.”**, identificado con el número ACQyD-INE-18/2022, **no solo carece de sustento constitucional y legal, sino que contraviene lo establecido por el orden jurídico al definir sin fundamento normativo alguno el concepto de “propaganda gubernamental” en materia de revocación de mandato.**

Se advierte que la facultad para reglamentar en materia de propaganda gubernamental, de conformidad con el artículo 134 Constitucional, está

**reservada al Órgano Legislativo;** en la medida que la Constitución Federal consagra principios y mandatos que deben ser desarrollados en la ley para cumplir con los fines de la Ley Fundamental.

En este sentido, se advierte que el artículo 134 de la Constitución Federal, en su parte relativa establece:

*“Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

(...)

*Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.*

*La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.*

*Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.”*

El párrafo octavo del invocado precepto constitucional, establece el contenido sustantivo de la propaganda gubernamental; mientras que el último párrafo del artículo 134 constitucional **otorga facultad legislativa a los órdenes jurídicos federal y local**, para garantizar el cumplimiento de este mandato.

Sin embargo, el Instituto Nacional Electoral invade el ámbito constitucional de competencias del órgano legislativo, porque la Carta Magna reserva al Congreso de la Unión y a los congresos de las entidades federativas la potestad de regular una determinada materia, lo que impide a otros órganos del Estado la facultad para emitir disposiciones de observancia general que se encuentran sujetas al principio de reserva de ley.

En relación con lo anterior, se advierte que al resolver las Acciones de Inconstitucionalidad **32/2014** y Acumulado; **38/2014** y Acumuladas; **41/2014** y Acumuladas; **43/2014** y Acumuladas; **51/2014** y Acumuladas; **92/2015** y Acumulada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el poder reformador de la Constitución reservó al Congreso de la Unión, de manera expresa, la posibilidad de expedir la ley reglamentaria del indicado precepto, cuya naturaleza es que se trata de una norma común y que ésta regulará todo lo relativo al precepto constitucional referido.

De ahí que, el Instituto Nacional Electoral **infringió el principio de reserva de ley al invadir atribuciones legislativas federales y locales, al legislar sobre supuestos de propaganda gubernamental** y establecer disposiciones orientadas a una pretendida tutela del principio de imparcialidad y equidad en el uso y destino de recursos públicos durante los procesos electorales.

Se advierte que el Instituto Nacional Electoral **va más allá de sus facultades reglamentarias como órgano autónomo, puesto que lleva a cabo un auténtico ejercicio legislativo enfocado a regular aspectos reservados al Congreso de la Unión**, estableciendo reglas sustantivas y adjetivas, con aspectos que van dirigidos a servidores públicos en general, y al Titular del Poder Ejecutivo Federal, al regular aspectos que pueden ser considerados como propaganda electoral.

Por otra parte, se advierte que el artículo 72-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Congreso de la Unión es el único órgano del Estado competente para interpretar las leyes conforme a los mismos trámites para su formación previstas en nuestra Carta Magna.

De ahí que, el acuerdo que se impugna violenta 72-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en dicho proveído la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, a pesar de no contar con facultades y competencia para hacer una interpretación auténtica de la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 2021, y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, hace una interpretación de lo se entiende y considera como propaganda gubernamental que se encuentra definida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo cual violenta la competencia originaria que le fue conferida al Congreso de la Unión, de interpretación auténtica, con el objeto de aclarar a las autoridades encargadas del proceso de revocación de mandato qué debe entenderse por propaganda gubernamental para dicho proceso.

Es importante señalar que, la interpretación auténtica que formula respecto de conceptos o expresiones contenidos en los acuerdos que expide, debe tomarse en cuenta para proveer y resolver sobre los asuntos que le conciernen. Cuando en un conflicto se plantea la significación que debe asignarse a un término o palabra empleada en alguna disposición de carácter general, es necesario corroborar si sobre el particular existe como lo es la definición de que se debe entender por propaganda gubernamental en el proceso de revocación de mandato. Es decir, la efectuada por el autor material de esa disposición, pues en ese supuesto debe aplicarse a cada caso concreto con independencia de que la precisión conceptual sea correcta o no desde el punto de vista técnico-jurídico, ya que finalmente será el exacto significado de lo que se quiso decir en el texto normativo.

En congruencia con lo anterior, si la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral definió el alcance del concepto de propaganda gubernamental contenido en los expedientes que ha resuelto la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, esa precisión debe considerarse como interpretación auténtica que solo lo puede hacer el Congreso de la Unión.

Por tanto, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral interpreta erróneamente lo que se entiende por propaganda gubernamental, pues confunde la propaganda electoral de un proceso de revocación de mandato de democracia participativa con un proceso electoral ordinario de democracia directa.

Por lo tanto, si las leyes bajo las cuales se rige el procedimiento de revocación de mandato no establecen de forma clara qué se debe entender por propaganda gubernamental, el acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, resulta inconstitucional al sustentarse en los expedientes que ha resuelto la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, relacionados con el proceso electoral ordinario, de ahí que deviene la invasión de competencias exclusivas de este Órgano Legislativo Federal, relacionadas con el artículo 72-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se deberá declarar la invalidez del acuerdo materia del presente medio de impugnación.

Del estudio del citado acuerdo, se observan diversas directrices que no tienen concordancia o soporte constitucional o legal, pues la facultad para reglamentar en materia de propaganda gubernamental, así como la revocación de mandato, está reservada al Órgano Legislativo; en la medida que la Carta Suprema consagra principios y mandatos que deben ser desarrollados en la ley para cumplir con los fines de la propia Constitución Federal.

Es claro que la que **la habilitación reglamentaria se circunscribe a los aspectos que no estén incluidos en la reserva de ley** y a detallar en el ámbito estrictamente administrativo **las disposiciones establecidas por la propia ley**, y dicha reserva implica que el Congreso de la Unión, por medio de una ley en sentido formal y material, regule efectivamente las reglas aplicables y los procedimientos para llevar el cumplimiento de las citadas reglas **sin que ello pueda ser delegado a otra fuente como es el Reglamento.**<sup>1</sup>

Similar criterio fue establecido como precedente por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia de rubro y texto siguiente:

*"Registro digital: 170816*

*Instancia: Pleno*

*Novena Época*

*Materias(s): Constitucional, Administrativa*

*Tesis: P./J. 29/2007*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Diciembre de 2007, página 973*

*Tipo: Jurisprudencia*

**CONSEJO ESTATAL ELECTORAL DE DURANGO. SU FACULTAD REGLAMENTARIA, AL NO EXCEDER LA RESERVA DE LEY PREVISTA POR EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA ENTIDAD, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** *El citado artículo 25 establece una reserva de ley en materia electoral más amplia que la prevista por el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, pues aquélla no se limita a señalar cuáles son las materias sujetas a ella, sino que además ordena el establecimiento de "las reglas y procedimientos" a que deben sujetarse las siguientes materias: a) El financiamiento público y privado de los partidos políticos; b) La fiscalización y control del origen y aplicación de los recursos que se utilicen en actividades ordinarias, precampañas y campañas electorales; c) Los límites y topes de las erogaciones realizadas en las actividades señaladas y la garantía para que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado; d) La*

*transparencia y origen de las erogaciones realizadas por militantes o simpatizantes de los partidos en actividades político-electorales encaminadas a su postulación para cargos de elección popular; e) Las condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; f) Las etapas y procesos de precampañas y campañas electorales a cargo de los partidos políticos; y, g) Las sanciones por incumplimiento a las disposiciones en materia electoral. Entonces, dicha reserva implica que el Congreso del Estado, por medio de una ley en sentido formal y material, regule efectivamente las reglas aplicables y los procedimientos para llevar el cumplimiento de las citadas reglas sin que ello pueda ser delegado a otra fuente como es el Reglamento. En ese sentido, el Código Estatal Electoral, al establecer en su artículo 93 que el Consejo Estatal Electoral podrá emitir el Reglamento de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas y demás disposiciones de carácter general que regulen los procedimientos, sistemas o normas relativas con el desempeño de sus facultades, no transgrede el artículo 116 Constitucional, pues dicha habilitación reglamentaria se circunscribe a los aspectos que no estén incluidos en la reserva de ley prevista por la Constitución Local y a detallar en el ámbito estrictamente administrativo las disposiciones establecidas por la propia ley.”*

Lo anterior, genera un impacto o incidencia hacia las personas, al constituir obstáculos para la difusión de expresiones que no constituyen propaganda gubernamental e implementación de aspectos operativos que concluirían en la imposición de sanciones; en el caso específico se advierte que los supuestos contenidos en el acuerdo tildado de inconstitucionalidad plantean hipótesis casuísticas, cuya determinación excede las facultades de la autoridad responsable.

Como precedente de lo anteriormente expuesto, es importante mencionar que similar criterio fue sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los recursos de apelación **SUP-RAP-232/2017**, **SUP-RAP-356/2017**, **SUP-RAP-357/2017**, **SUP-RAP-358/2017** y **SUP-RAP-381/2017**, acumulados, en los que determinó revocar lisa y llanamente, la resolución número **INE/CG338/2017**, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, “... por la que se aprueba ejercer la facultad de atracción, a efecto de emitir los Lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral”, porque entre otras cuestiones, se sostuvo que existía una clara reserva legal en materia de regulación de propaganda gubernamental e informes de labores.

**La ley le confiere una facultad reglamentaria al Instituto Nacional Electoral, pero la Constitución Federal no le atribuye expresamente a dicho Instituto una facultad de producción normativa, de ahí que dicho organismo no puede modificar o alterar lo establecido por la propia Constitución Federal.**

Lo anterior, porque la facultad para reglamentar en materia de propaganda gubernamental está reservada al Órgano Legislativo; en la medida que la Constitución Federal consagra principios y mandatos que deben ser desarrollados en la ley por el H. Congreso de la Unión para cumplir con los fines de la misma Ley Fundamental.

Por lo anterior, al haberse demostrado la invalidez constitucional del acuerdo impugnado, así como la clara contravención a los artículos 14, 16, 35, fracción IX-8o, 73, fracción XXIX-U y 133 Constitución Federal, lo conducente es que este

Alto Tribunal declare la inconstitucionalidad del mismo, restituyendo el orden constitucional vulnerado por el Instituto Nacional Electoral demandado.

**TERCERO. EL ACUERDO IMPUGNADO VULNERA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL VULNERAR EL PRINCIPIO DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD.**

Con el fin de demostrar lo anterior, es procedente mencionar que el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>5</sup>, contempla el principio de exacta aplicación de la ley, el cual, en su vertiente de taxatividad, exige que la materia de la prohibición contenida en los tipos penales sea precisa y que no contenga ambigüedades; de tal suerte que se advierta con claridad cuál es la conducta sancionable y la pena aplicable, para que el particular no quede sujeto a la arbitrariedad del juzgador al aplicar la ley<sup>6</sup>.

El precepto constitucional en comento es aplicable al procedimiento administrativo sancionador y, en tanto, impone al legislador la obligación de crear normas aplicables a la materia que sean claras y que no permitan la arbitrariedad en su aplicación.

Lo anterior es así, ya que el procedimiento administrativo sancionador es un conjunto de actos o formalidades que concatenados entre sí en forma de juicio seguido ante **autoridad competente**, persiguen como objetivo el conocer de irregularidades o faltas, ya sean de servidores públicos o de particulares, actualizadas las cuales, persigue la imposición de sanciones.

Así la infracción administrativa se debe entender como aquel comportamiento que contraviene lo dispuesto en una norma jurídica, a la que se apareja una sanción consistente en la privación de un bien o un derecho, y que no aparece calificado en el ordenamiento jurídico como delito o falta.

En este sentido, los principios básicos del derecho penal son aplicables al procedimiento administrativo sancionador, porque de esa forma se garantizan los derechos fundamentales de la persona, por lo que no existe una relación de subordinación entre el procedimiento de índole administrativo y la institución penal, sino que ambos se encuentran en un mismo plano, no obstante que en materia penal existe un mayor desarrollo en lo relativo al ámbito sancionador

En el caso concreto, el principio aplicable es el de exacta aplicación de la norma *penal*, principio que debe considerarse en todos los procedimientos administrativos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado del "*ius puniendi*" del Estado, pues dicho principio implica el derecho de no ser sancionado de manera

<sup>5</sup> "Artículo 14.- (...)

*En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. (...)*"

<sup>6</sup> Jurisprudencia 1a./J. 10/2006, que lleva por rubro: "**EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR**" y tesis P.IX/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, del mes de mayo de 1995, página 82, de rubro: "**EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA**".

arbitraria, además de que la pena administrativa guarda una similitud fundamental con la sanción penal, toda vez que como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico<sup>7</sup>.

Lo anterior encuentra sustento en el criterio fue sostenido por este Alto Tribunal Electoral, al resolver el Recurso de Apelación **SUP-RAP-22/2001**, y visible en la tesis bajo rubro y texto siguiente:

*"Época: Tercera Época  
Registro: 922740  
Instancia: Sala Superior  
Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Apéndice (actualización 2002)  
Tomo VIII, P.R. Electoral  
Materia(s): Electoral  
Tesis: 121  
Página: 151*

**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.-** Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables *mutatis mutandis*, al derecho administrativo sancionador. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del *ius puniendi estatal*; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho. Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones

<sup>7</sup> Es aplicable la jurisprudencia 99/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Materia Constitucional-Administrativa, Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1565, de rubro: **"DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO"** Jurisprudencia: P./J. 100/2006, del Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIV, Agosto de 2006, página: 1667, de rubro: **"TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS"**.

*administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del ius puniendi. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que **se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas**, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima."*

Establecido lo anterior, tenemos que las normas que rigen al procedimiento administrativo sancionatorio, en atención a lo dispuesto en el artículo 14 constitucional y del principio de exacta aplicación de la ley, en su vertiente de taxatividad, deben redactarse de manera precisa, de tal suerte que se advierta con claridad cuál es la infracción y la sanción que, en su caso, será aplicable.

En el presente caso, el Acuerdo impugnado viola el principio de exacta aplicación de la ley, en su vertiente de taxatividad, ya que como se desprende de la lectura del mismo, la autoridad del Instituto Nacional Electoral, funda su actuar en el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, como normatividad para la imposición de la sanción, **lo cual a todas luces resulta inconstitucional.**

Así las cosas el único ordenamiento aplicable como lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha 3 de febrero del año en curso, relacionada con la acción de inconstitucionalidad 151/2021, promovida por diversas diputadas y diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del H. Congreso de la Unión, contra diversos preceptos de la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 2021, por el momento mientras se lleva a cabo el cumplimiento de la sentencia por el Congreso de la Unión, a efecto de poder imponer una medida sancionatoria que trasgreda la esfera jurídica del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, **es la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales cuando resulte exactamente aplicable al caso concreto;** única normatividad sancionatoria aplicable al proceso de revocación de mandato.



En este contexto, es evidente que la resolución de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, que debe ser analizada como un hecho público y notorio y que guarda su carácter obligatorio, de conformidad con lo resuelto por ese Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 11/2004 y su acumulada 12/2004, sobre la figura de la cosa juzgada de conformidad con el criterio jurisprudencial que lleva por rubro: **“COSA JUZGADA. EL SUSTENTO CONSTITUCIONAL DE ESA INSTITUCIÓN JURÍDICA PROCESAL SE ENCUENTRA EN LOS ARTÍCULOS 14, SEGUNDO PÁRRAFO Y 17, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”** y no así el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, mismo que carece de fundamento constitucional que le otorgue carácter vinculatorio para el caso que nos ocupa.

De ahí que, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, al adoptar medidas cautelares, formuladas por el Partido Acción Nacional, en contra de Andrés Manuel López Obrador, Titular del Poder Ejecutivo Federal, por la difusión de propaganda gubernamental del periodo prohibido, dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PAN/CG/38/2022, violenta el principio de taxatividad, ya que aplicó una medida cautelar con base en un reglamento que carece de fundamento constitucional y legal para su aplicación dentro del proceso de revocación de mandato, ello independientemente de la incompetencia para tales efectos.

De modo que si las leyes aplicables bajo las cuales se regula el procedimiento de revocación de mandato lo son Ley Federal de Revocación de Mandato y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dichos ordenamientos deben ser aplicados conforme al último párrafo del artículo 14 Constitucional, determinación que implica realizar su aplicación en primer término conforme a la letra de la ley o conforme a la interpretación jurídica y a falta de dichos supuestos se fundará en los principios generales de derecho, mandato Constitucional que es recogido en el artículo 3 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, disposición de donde se desprende que los ordenamientos mencionados son los únicos que se pueden aplicar en el referido procedimiento de revocación de mandato, por lo que al sustentar la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral su determinación en el Reglamento de Quejas y Denuncias, se considera que dicha resolución resulta contraria a lo dispuesto por los artículos 14 Constitucional y 3 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

A falta de disposición expresa que le permita imponer la medida cautelar a que se refiere el acuerdo materia del presente medio de impugnación, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral inconstitucionalmente aplica un Reglamento que en su dimensión jurídica se considera solo es de aplicación interna, tratando de realizar la integración de una norma que le permita establecer una medida cautelar, pero sin que exista fundamento legal alguno que le autorice realizar dicha función; motivo por el cual la resolución que se combate mediante el presente medio de control constitucional se considera que fue emitida careciendo de los elementos esenciales de motivación y fundamentación que debe contener todo acto de autoridad.

Argumento que encuentra sustento en la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo el rubro y texto que se transcribe a continuación:

*“Segunda Sala.  
Quinta Época.  
Semana Judicial de la Federación.  
Tomo LXXIII, Pág. 6957*

**AUTORIDADES, FACULTADES DE LAS. Las autoridades sólo pueden realizar aquello para lo que están expresamente autorizadas por las leyes**, como consecuencia primordial del principio de legalidad que informa nuestro régimen constitucional, por virtud del cual, toda decisión de carácter particular, debe estar basada en una disposición general, dictada con anterioridad. Por tanto, en todos aquellos casos en que las autoridades no justifiquen haber fundado sus actos en algún precepto de derechos positivos, tales actos deben reputarse anticonstitucionales.”.

Por tanto, el Acuerdo impugnado y el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, aplicados dentro del proceso de revocación de mandato, resultan inconstitucionales, ya que invaden flagrantemente la facultad exclusiva del H. Congreso de la Unión para legislar en materia sancionatoria electoral y en consecuencia ese Alto Tribunal deberá declarar la invalidez del **“ACUERDO NÚMERO ACQY D-INE-18/2022, DE FECHA 18 DE FEBRERO DEL AÑO EN CURSO MEDIANTE EL CUAL LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES, FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, EN CONTRA DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, POR LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL DEL PERIODO PROHIBIDO, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/38/2022”**, identificado con el número ACQyD-INE-18/2022, **así como sus efectos y consecuencias únicamente por lo que hace a su aplicación en el proceso de revocación de mandato.**

De tal manera que, es evidente que el Acuerdo de 18 de febrero de 2022, de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, mediante la cual adoptó medidas cautelares, formuladas por el Partido Acción Nacional, en contra de Andrés Manuel López Obrador, Titular del Poder Ejecutivo Federal, por la difusión de propaganda gubernamental del periodo prohibido, dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PAN/CG/38/2022, violenta los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, toda vez que dicha Comisión carece de atribuciones legales para conocer y resolver sobre cuestiones relativas a la adopción de medidas cautelares contra el Titular del Poder Ejecutivo Federal; además de fundamentar su actuar en un ordenamiento reglamentario inaplicable que no prevé la imposición de medidas cautelares tratándose del proceso de revocación de mandato. **De ahí que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, carece de facultades constitucionales que lo habilite para reglamentar sobre medidas cautelares y aspectos sancionatorios en el ejercicio democrático de revocación de mandato.**

Por lo anterior, al haberse demostrado la invalidez constitucional del acuerdo impugnado, así como la clara contravención a los artículos 14, 16, 35, fracción IX-8º, 73, fracción XXIX-U y 133 Constitución Federal, lo conducente es que este Alto Tribunal declare la inconstitucionalidad del mismo, restituyendo el orden constitucional vulnerado por el Instituto Nacional Electoral demandado.

## V. SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO

Con fundamento en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, solicito la suspensión del ***“Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares, formulada por el Partido Acción Nacional, en***

*contra de Andrés Manuel López Obrador, Titular del Poder Ejecutivo Federal, por la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, dentro del Procedimiento Especial Sancionador UT/SCG/PE/PAN/CG/38/2022.*”, identificado con el número ACQyD-INE-18/2022, el cual fue aprobado en la Décima Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral celebrada el 18 de febrero de 2022; **así como los efectos y consecuencias jurídicas que deriven de su aplicación.**

Al efecto se solicita a la Ministra o Ministro Instructor a quien corresponda conocer de dicha petición de suspensión, que se ordene al Instituto Nacional Electoral **dejar sin efectos la totalidad del Acuerdo impugnado, así como sus efectos y consecuencias que se deriven del mismo, hasta en tanto se resuelva el fondo de la presente controversia.**

De manera particular se solicita la suspensión del Acuerdo impugnado para el efecto de que la Comisión de Quejas y Denuncias y cualquier otra instancia del Instituto Nacional Electoral, deje insubsistente cualquier acto en el que haya impuesto medidas cautelares durante el proceso de revocación de mandato, con base en los criterios contenidos en dicho Acuerdo, y se abstengan de realizarlo en lo sucesivo, hasta en tanto se resuelva el fondo del presente asunto.

La petición de suspensión se funda en que no se surte alguna de las causas previstas en el artículo 15 de la ley reglamentaria de la materia, en que con su otorgamiento no pone en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones del orden jurídico mexicano o puede afectar gravemente a la sociedad; pues por el contrario la publicación y aprobación del acuerdo impugnado ocasiona una grave afectación al orden constitucional.

Es oportuno mencionar que, según lo ha definido ese Alto Tribunal, la suspensión en Controversia Constitucional es una medida cautelar, que tiene dos fines. Por una parte, busca preservar la materia del juicio, asegurar la materia del mismo y la efectividad de la sentencia que, en su caso, declare el derecho de la parte actora; por la otra, evita que exista un daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y la sociedad en general.

En este tenor, es dable advertir que el Alto Tribunal también ha señalado que para decidir si la suspensión puede otorgarse, es factible hacer una apreciación preliminar del acto reclamado, así como valorar el peligro en la demora; es decir, al otorgar la suspensión esta Suprema Corte de Justicia de la Nación puede valorar si existe credibilidad objetiva y seria; asimismo, debe estudiarse si existe peligro en la demora, que radica en la posible frustración de los derechos de la ciudadanía, las decisiones fundamentales del Estado mexicano, así como los diversos principios establecidos en el orden constitucional, en la medida que puede darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo.

Sirve de sustento a lo anterior la tesis, bajo rubro y texto siguiente:

*“Época: Novena Época  
Registro: 170007  
Instancia: Pleno  
Tipo de Tesis: Jurisprudencia  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo XXVII, Marzo de 2008  
Materia(s): Constitucional*

Tesis: P.J. 27/2008

Página: 1472

**SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y FINES.** La suspensión en controversias constitucionales, aunque con características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, por lo que en primer lugar tiene como fin preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho de la parte actora, pueda ejecutarse eficaz e íntegramente y, en segundo, tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en general en tanto se resuelve el juicio principal, vinculando a las autoridades contra las que se concede a cumplirla, en aras de proteger el bien jurídico de que se trate y sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando no la ácaten. Cabe destacar que por lo que respecta a este régimen, la controversia constitucional se instituyó como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, que tiene entre otros fines el bienestar de la persona que se encuentra bajo el imperio de aquéllos, lo que da un carácter particular al régimen de responsabilidades de quienes incumplen con la suspensión decretada, pues no es el interés individual el que se protege con dicha medida cautelar, sino el de la sociedad, como se reconoce en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Recurso de queja derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 71/2005. Municipio de Tecomán, Estado de Colima. 5 de noviembre de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ricardo Manuel Martínez Estrada.

El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 27/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho."

## VI. SUPLENCIA DE LA QUEJA.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene la facultad constitucional de suplir la deficiencia de la queja, tal y como puede verse en la cita textual de dichos preceptos que se citan:

**"Artículo 39.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada."

**"Artículo 40.** En todos los casos esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios."

Lo anterior conforme a la jurisprudencia que se cita a continuación.

*“Novena Época  
Instancia: Pleno  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: IV, Noviembre de 1996  
Tesis: P./J. 68/96  
Página: 325*

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EN ELLA NO ES POSIBLE JURIDICAMENTE CONSIDERAR DEFICIENTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS.** De acuerdo con lo establecido por los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de controversias constitucionales la Suprema Corte corregirá los errores en la cita de los preceptos invocados, examinará en su conjunto los razonamientos de las partes para resolver la cuestión efectivamente planteada y deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos y agravios. De ello se sigue, necesariamente, que no es posible jurídicamente que se establezca que los argumentos hechos valer por el promovente de la controversia o conceptos de invalidez puedan considerarse deficientes, pues ello en nada afectará el estudio que deba realizarse conforme a las reglas establecidas en los preceptos mencionados.”.

Por lo anterior, se solicita a ese Máximo Tribunal corrija los errores en la cita de los preceptos que se invocan, examine en su conjunto los razonamientos que se citan en el texto del presente escrito, así como supla la deficiencia de la queja que hace este Órgano Legislativo.

## VII. SOLICITUD DE ATENCIÓN PRIORITARIA.

Con fundamento en lo dispuesto en el noveno párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 9° bis de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Acuerdo General **16/2013**, relativo a la Atención Prioritaria de Juicios de Amparo, de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, incluidos los recursos o procedimientos derivados de esos Juicios Constitucionales, a solicitud del Ejecutivo Federal o bien, de las Cámaras del Congreso de la Unión; se **solicita la atención prioritaria de la presente Controversia Constitucional**, a fin de evitar que se consumen actos que sean de imposible reparación y que puedan generar afectación grave al orden constitucional, al ejercicio de las atribuciones de este Órgano Legislativo y de los derechos de la ciudadanía, derivado del *“Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares, formulada por el Partido Acción Nacional, en contra de Andrés Manuel López Obrador, Titular del Poder Ejecutivo Federal, por la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, dentro del Procedimiento Especial Sancionador UT/SCG/PE/PAN/CG/38/2022.”*, aprobado en la Décima Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral celebrada el 18 de febrero de 2022; **así como los efectos y consecuencias jurídicas que deriven de su aplicación.**

## VIII. PRUEBAS

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ofrecen desde ahora las pruebas que a continuación se enuncian, mismas que se relacionan con todos y cada uno de los hechos y conceptos de invalidez jurídica que anteceden:

1. **DOCUMENTAL PÚBLICA**, consistente en copia certificada de la versión estenográfica de la sesión del Pleno de la Cámara de Diputados, de fecha 29 de agosto de 2021.
2. **INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES**, consistente en el expediente formado con motivo de la presente controversia constitucional.
3. **PRESUNCIONAL**, en su doble aspecto, tanto legal como humana; prueba que se ofrece en todo lo que favorezca a los intereses de mi representada.

Por lo expuesto y fundado, a esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación atentamente pido se sirva:

**PRIMERO.** Tenerme por presentado en los términos de este oficio, interponiendo la Controversia Constitucional en contra de la autoridad y acto descrito en el presente libelo.

**SEGUNDO.** En atención a la urgencia, atendiendo al interés social y a la afectación al orden constitucional, solicitó que la Controversia Constitucional planteada sea substanciada y resuelta de manera prioritaria, en términos del artículo 9° bis de la Ley Reglamentaria de la materia.

**TERCERO.** Tener por señalado el domicilio para recibir notificaciones.

**CUARTO.** Tener por ofrecidas las pruebas que se adjuntan al presente.

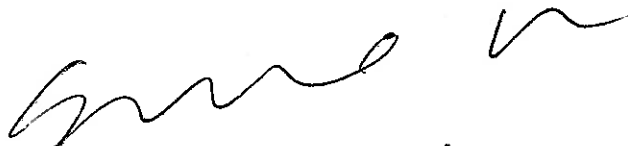
**QUINTO.** Dar vista a los terceros interesados.

**SEXTO.** Corregir los errores que se adviertan en la cita de los preceptos invocados, examinar en su conjunto los razonamientos que se hacen valer a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada y; en su caso, suplir la deficiencia de la demanda.

**SÉPTIMO.** Se conceda la suspensión solicitada para que el Instituto Nacional Electoral se abstenga de aplicar el acuerdo impugnado.

**OCTAVO.** En su oportunidad, dictar sentencia declarando la inconstitucionalidad del acto que se impugna.

Palacio Legislativo Federal, a 3 de marzo de 2022



**DIPUTADO FEDERAL SERGIO GUTIÉRREZ LUNA**  
**PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA**  
**DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**  
**DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN**



**Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXV Legislatura****Junta de Coordinación Política**

**Diputados:** Rubén Ignacio Moreira Valdez, presidente, PRI; Moisés Ignacio Mier Velasco, MORENA; Jorge Romero Herrera, PAN; Carlos Alberto Puente Salas, PVEM; Alberto Anaya Gutiérrez, PT; Jorge Álvarez Máynez, MOVIMIENTO CIUDADANO; Luis Ángel Xarriel Espinosa Cházaro, PRD.

**Mesa Directiva**

**Diputados:** Sergio Carlos Gutiérrez Luna, presidente; vicepresidentes, Karla Yuritzi Almazán Burgos, MORENA; Santiago Creel Miranda, PAN; Marcela Guerra Castillo, PRI; secretarios, Brenda Espinoza López, MORENA; Karen Michel González Márquez, PAN; Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel, PRI; Jasmine María Bugarín Rodríguez, PVEM; Luis Enrique Martínez Ventura, PT; Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz, MOVIMIENTO CIUDADANO; María Macarena Chávez Flores, PRD.

**Secretaría General****Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

**Director:** Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

**Apoyo Documental:** Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>