



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS

RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR

EXPEDIENTE: SUP-REP-119/2023

PARTE ACTORA: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL

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

TERCERO INTERESADO: PRESIDENTE
DE LA REPÚBLICA

Ciudad de México, **uno de junio de dos mil veintitrés**. -----
Con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, y 28 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 33, fracción III, 34 y 95 fracción I, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en cumplimiento de lo ordenado en la **sentencia de treinta de mayo del año en curso**, dictada por la **Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, en el expediente al rubro indicado, siendo las **doce horas con cinco minutos del día en que se actúa**, el suscrito **NOTIFICA A LOS DEMÁS INTERESADOS, ASÍ COMO A CUALQUIER OTRA PERSONA SERVIDORA PÚBLICA QUE PARTICIPE DENTRO DEL FORMATO INFORMATIVO DE LAS CONFERENCIAS MATUTINAS CONOCIDAS COMO “MAÑANERAS”, A COLABORAR EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES CONFIRMADAS POR ESTA EJECUTORIA, la citada determinación judicial**, mediante cédula que se fija en los **ESTRADOS** de esta Sala, anexando copia de la misma. **DOY FE.**

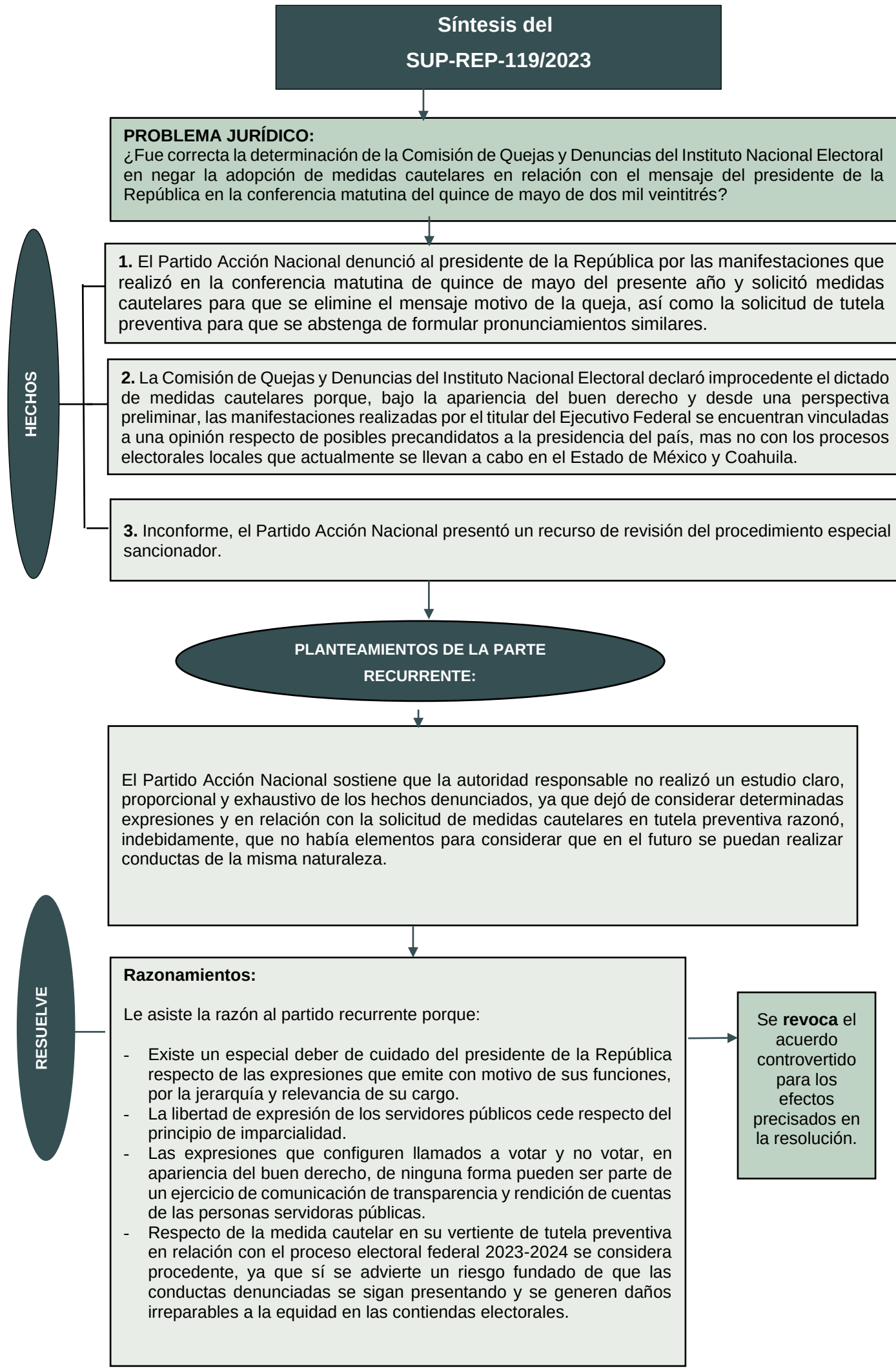
ACTUARIO

JOSÉ ANTONIO HERNÁNDEZ RÍOS



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
OFICINA DE ACTUARÍA



**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-119/2023

PARTE ACTORA: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL

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

TERCERO INTERESADO: PRESIDENTE DE
LA REPÚBLICA

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIADO: CLAUDIA ELIZABETH
HERNÁNDEZ ZAPATA Y JAVIER MIGUEL
ORTIZ FLORES

COLABORÓ: CLAUDIA ELVIRA LÓPEZ
RAMOS

Ciudad de México, a treinta de mayo de dos mil veintitrés¹

Sentencia que **revoca** el acuerdo ACQyD-INE-83/2023 emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral por el que declaró improcedente la solicitud del Partido Acción Nacional de dictar medidas cautelares consistentes en eliminar las manifestaciones que el presidente de la República realizó en la conferencia matutina de quince de mayo del presente año, así como la improcedencia de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva para que el referido servidor público se abstenga de formular pronunciamientos similares.

Lo anterior, porque la autoridad responsable no hizo un análisis exhaustivo, contextual y debidamente motivado del material denunciado, en tanto que, de un análisis preliminar, se llama a no votar por determinadas opciones políticas o personas, razón por la cual se justifica el dictado de medidas

¹ Todas las fechas corresponden a 2023, salvo mención en contrario.

cautelares para garantizar los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad como ejes rectores de los procesos electorales.

CONTENIDO

1. ASPECTOS GENERALES	2
2. ANTECEDENTES	3
3. TRÁMITE	4
4. COMPETENCIA	5
5. NORMATIVA APLICABLE	5
6. PROCEDENCIA	6
7. TERCERO INTERESADO	7
8. ESTUDIO DE FONDO	8
8.1 Material denunciado	8
8.2 Consideraciones del acto reclamado	11
8.3 Resumen de los agravios	14
8.4 Planteamiento del caso	15
8.5 Determinación de la Sala Superior	16
8.6 Justificación de la decisión	17
8.6.1 Explicación jurídica	17
8.6.2 Caso concreto	26
9. EFECTOS	45
10. RESOLUTIVO	47

GLOSARIO

Comisión de Quejas:	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE:	Instituto Nacional Electoral
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
PAN:	Partido Acción Nacional

1. ASPECTOS GENERALES

- (1) El PAN presentó una denuncia en contra del presidente de la República por las manifestaciones que realizó durante la conferencia de prensa matutina, conocida como “mañanera”, celebrada el quince de mayo del presente año. El partido recurrente señaló que las expresiones objeto de controversia podían constituir promoción personalizada, actos anticipados de



precampaña o campaña, vulneración al principio de neutralidad e imparcialidad, así como el uso indebido de recursos públicos.

- (2) Adicionalmente, el PAN solicitó la adopción de medidas cautelares que fueran idóneas para retirar o eliminar los mensajes denunciados y que, bajo la figura de la tutela preventiva, se exhortara al titular del Ejecutivo Federal para que se abstuviera de utilizar los recursos del Estado para realizar expresiones político-electorales encaminadas a influir en la competencia entre los partidos políticos, así como en las preferencias rumbo al inicio de los próximos procesos electorales.
- (3) La Comisión de Quejas declaró improcedentes las medidas cautelares solicitadas, ya que, para dicha autoridad, no se advertía la urgencia o peligro en la demora que justificara el retiro del mensaje al no estar vinculado con los procesos electorales locales que actualmente se llevan a cabo en el Estado de México y Coahuila. Asimismo, consideró que tampoco se debía actualizar a decretar una medida cautelar de tutela preventiva porque los hechos sobre los que fundó su solicitud el denunciante son meras expectativas de realización incierta.
- (4) Inconforme, el PAN impugnó ante esta Sala Superior la decisión de improcedencia. Al respecto, el demandante sostiene, esencialmente, la falta de exhaustividad de la autoridad responsable al analizar todos los elementos que configuran la infracción de propaganda gubernamental, aunado a que no tomó en consideración el contexto de la elección de posibles precandidatos a la presidencia de los Estados Unidos Mexicanos.

2. ANTECEDENTES

- (5) **Presentación de la denuncia y solicitud de medidas cautelares.** El dieciséis de mayo, el PAN presentó ante la Oficialía de Partes del INE una queja relacionada con las manifestaciones que Andrés Manuel López Obrador, en su calidad de presidente de los Estados Unidos Mexicanos realizó en la conferencia de prensa matutina celebrada el día quince de mayo del presente año, lo cual, en su concepto, constituían infracciones a

la normativa electoral. Esta queja integró el expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/203/2023.

- (6) Asimismo, solicitó que se tomaran las medidas cautelares idóneas y que, bajo la figura de tutela preventiva, se exhortara al titular del Ejecutivo Federal para que se abstuviera de utilizar los recursos del Estado para realizar expresiones político-electorales encaminadas a influir en la competencia entre los partidos políticos, así como en las preferencias rumbo al inicio de los próximos procesos electorales.
- (7) **Acuerdo impugnado.** El diecinueve de mayo, la Comisión de Quejas emitió el acuerdo ACQyD-INE-83/2023, a fin de atender la solicitud del PAN para que se dictaran las medidas cautelares. Resolvió declararlas improcedentes ya que, bajo la apariencia del buen derecho y desde una perspectiva preliminar, las manifestaciones realizadas por el titular del Ejecutivo Federal durante la conferencia matutina de fecha quince de mayo, se encuentran vinculadas a una opinión respecto de posibles precandidatos a la presidencia del país, mas no con los procesos electorales locales que actualmente se llevan a cabo en el Estado de México y Coahuila. En este sentido, la responsable no advirtió la urgencia o peligro en la demora que justificara el dictado de la medida cautelar solicitada.
- (8) **Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.** Inconforme con el acuerdo anterior, el veinte de mayo del presente año, el PAN presentó ante la Oficialía de Partes común del Instituto Nacional Electoral un escrito de recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, que se recibió en esta Sala Superior al día siguiente.

3. TRÁMITE

- (9) **Integración del expediente y turno.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, el magistrado presidente ordenó integrar y turnar el expediente **SUP-REP-119/2023** a la ponencia a su cargo para su trámite.



- (10) **Comparecencia.** El veintitrés de mayo, el presidente de la República, por conducto del director general de Defensa Jurídica en la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, presentó un escrito para comparecer con el carácter de tercero interesado.
- (11) **Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el medio de impugnación en su ponencia; admitió a trámite la demanda y, una vez que se desahogó la totalidad de las actuaciones atinentes, cerró la instrucción y ordenó emitir el proyecto de resolución respectivo.

4. COMPETENCIA

- (12) Esta Sala Superior tiene competencia para el conocimiento y resolución del presente medio de impugnación, porque se controvierte un acuerdo de la Comisión de Quejas, relacionado con la adopción de una medida cautelar, dentro de un procedimiento especial sancionador iniciado contra el presidente de la República y otras personas.²

5. NORMATIVA APLICABLE

- (13) El dos de marzo se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el cual entró en vigor al día siguiente de su publicación.
- (14) No obstante, dicha reforma fue impugnada ante la Suprema Corte Justicia, dando lugar a la Controversia Constitucional 261/2023, en la cual, el ministro instructor aprobó un acuerdo incidental en el que concedió la suspensión temporal del Decreto impugnado.

² Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución general; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica; así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley de Medios.

- (15) Por tal motivo, el treinta y uno de marzo, esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 1/2023,³ en el que se precisa que los medios de impugnación presentados del tres al veintisiete de marzo se regirían bajo los supuestos de la ley adjetiva publicada en dos mil veintitrés, salvo aquellos relacionados con los procesos electorales en curso del Estado de México y Coahuila, conforme con el artículo Segundo Transitorio del citado Decreto.
- (16) En el caso, dado que el presente recurso se interpuso el veinte de mayo, esto es, una vez que la suspensión referida había surtido sus efectos, el presente medio de impugnación se resolverá con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral vigente antes del decreto mencionado.

6. PROCEDENCIA

- (17) El presente recurso cumple con los requisitos de procedencia para su admisión como se detalla a continuación:⁴
- (18) **Forma.** El recurso se presentó ante la autoridad responsable. En el escrito de demanda consta el nombre y la firma autógrafa del representante del partido recurrente, así como el domicilio para oír y recibir notificaciones; el acto impugnado; la autoridad responsable; los hechos, conceptos de agravio y los preceptos jurídicos que estimó violados de acuerdo con sus intereses y pretensiones.
- (19) **Oportunidad.** El recurso se presentó dentro del plazo de cuarenta y ocho horas,⁵ ya que el acuerdo impugnado se emitió el diecinueve de mayo y el medio de impugnación se presentó el veinte de mayo siguiente a las trece horas con diecinueve minutos, lo que hace evidente su oportunidad.

³ Denominado ACUERDO GENERAL 1/2023 DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CON MOTIVO DE LOS EFECTOS DERIVADOS DE LA SUSPENSIÓN DICTADA EN EL INCIDENTE DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 261/2023.

⁴ De conformidad con los artículos 8° y 9°, apartado 1, de la Ley de Medios.

⁵ En términos de lo dispuesto en el artículo 109, párrafo 3, de la Ley de Medios.

- (20) **Legitimación.** El partido recurrente está legitimado para interponer el recurso al ser el denunciante y solicitante de las medidas cautelares que fueron negadas.
- (21) **Personería.** Se reconoce a Víctor Hugo Sondón Saavedra como representante propietario del PAN ante el Consejo General del INE, calidad que tiene reconocida por la autoridad responsable en el expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/203/2023.⁶
- (22) **Definitividad.** Se considera colmado el principio de definitividad y firmeza, puesto que en la normativa aplicable no se prevé ningún otro medio de impugnación que deba agotarse para acudir a esta instancia.

7. TERCERO INTERESADO

- (23) Se tiene al presidente de la República como tercero interesado, ya que cumple los requisitos legales conforme con lo siguiente:⁷
- (24) **Forma.** En el escrito se hace constar el nombre y la firma de quien comparece en representación del tercero interesado, así como la razón del interés jurídico en que se funda y su pretensión concreta.
- (25) **Oportunidad.** El escrito fue presentado directamente ante la Sala Superior dentro del plazo de setenta y dos horas. En atención a lo siguiente:

Fecha de publicación	Fecha de retiro	Fecha de presentación
20 de mayo a las 18:00	23 de mayo a las 18:00	23 de mayo a las 13:43

- (26) **Legitimación e interés.** Se reconoce la legitimación del compareciente porque es un servidor público respecto del cual se solicitó el dictado de medidas cautelares con motivo de distintas expresiones que realizó. Asimismo, tiene un interés opuesto a la parte recurrente, debido a que pretende que se confirme el acuerdo impugnado en el que se negaron las medidas cautelares en cuanto a sus expresiones denunciadas.

⁶ Según el acuerdo de fecha dieciséis de mayo de dos mil veintitrés, localizado en la página 21 del archivo en formato PDF denominado “PE-203-23”, localizado en el expediente electrónico del presente medio de impugnación.

⁷ De conformidad con el artículo 17 de la Ley de Medios.

- (27) **Personería.** Se reconoce ésta a Edgar Aguirre González, director general de Defensa Jurídica Federal en la Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, quien cuenta con la facultad legal para representar al presidente de la República.⁸

8. ESTUDIO DE FONDO

8.1 Material denunciado

- (28) El PAN denunció al presidente de la República por diversas manifestaciones que realizó en la conferencia matutina de prensa celebrada el quince de mayo del año en curso. El contenido denunciado es el siguiente:

“(…) 2:16:15 PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR: Y por el lado, por el flanco izquierdo, pues se habla de Marcelo Ebrard, de Adán Augusto, de Ricardo Monreal, de Claudia Sheinbaum, no son muchos, pero por el otro lado sí hay bastantes.

No sé si tienes ahí la lista.

2:16:45 Pero todos, como ya no hay tapados, porque eso viene de la época del porfiriato, ya no debe de haber tapados ni dedazo, todas esas prácticas antidemocráticas, pues no debe de causarnos ninguna preocupación, es normal. Sólo que no se use presupuesto público, que no se compren votos.

2:17:30 Ahora que hay elecciones en el Estado de México, en Coahuila, que el voto sea libre, secreto, que cada quien vote por lo que le dicte su consciencia, que no haya fraude y que el pueblo decida, y así va a ser porque ya cambiaron las cosas, ya son otros tiempos.

2:18:04 Entonces, es normal que también...

2:18:09 Miren cuántos hay en el bloque conservador:

⁸ Artículos 2, fracción II y 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como 4 y 15, fracción IV, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Precandidatos del bloque conservador a la Presidencia de la República en 2024	
1. Agustín Carstens	22. Jose Ángel Gurriá
2. Alejandro Moreno	23. Juan Carlos Romero Hicks
3. Beatriz Paredes	24. Kenia López Rabadan
4. Carlos Loret de Mola	25. Lilly Téllez
5. Carlos Medina Plascencia	26. Lorenzo Córdova
6. Claudio X González	27. Luis Donald Colosio Riojas
7. Chumel Torres	28. Margarita Zavala
8. Damián Zepeda	29. Marko Cortés
9. Dante Delgado	30. Maru Campos
10. Demetrio Sodí de la Tijera	31. Mauricio Kuri
11. Denise Dresser	32. Mauricio Vila
12. Diego Fernández de Cevallos	33. Miguel Ángel Mancera
13. Emilio Álvarez Icaza	34. Miguel Ángel Osorio Chong
14. Enrique Alfaro	35. Miguel Ángel Riquelme
15. Enrique de la Madrid	36. Patricia Mercado
16. Fernando Canales Clariond	37. Pedro Ferriz de Con
17. Gabriel Quadri	38. Ricardo Anaya
18. Gilberto Lozano	39. Samuel García
19. Gustavo De Hoyos	40. Santiago Creel
20. Gustavo Madero	41. Silvano Aureoles
21. Ildefonso Guajardo	42. Xóchitl Gálvez Ruiz

2:18:20, es el que estuvo en el Banco de México y en Hacienda. Me acuerdo mucho de él porque, entre otras cosas, estábamos en vísperas de las elecciones de Estados Unidos y todos estaban a favor, en el gobierno, la mayoría, y también la oligarquía mexicana de la señora Clinton, y no querían a Trump; entonces, Carstens, siendo gobernador del Bando de México, que debía de mantenerse con responsabilidad, llegó a declarar que, si ganaba Trump, en las vísperas de las elecciones, iba a ser como un huracán categoría 5. Y que gana Trump, imagínese.

2:19:46 Yo salí esa noche a decir que no nos preocupáramos los mexicanos y que no iban a cambiar las cosas, porque fueron creando ese ambiente, muy irresponsable, los que tenían que mandar mensajes de tranquilidad, porque estaba de por medio la situación económica de nuestro país, lo que sucede en Estados Unidos repercute en México, y lo que sucede en México también repercute en Estados Unidos.

2:20:24 Pero para los conservadores y para los oligarcas, Carstens es un genio, y sí, cuando fue secretario de Hacienda, Carstens, tres años consecutivos sacó el presupuesto público por unanimidad, imagínense, todos los votos de todos los diputados de todos los partidos aprobando el presupuesto.

2:21:10 ¿Cómo le hacía?

2:21:13 Pues era buenísimo para repartir moches, entonces ‘maiceaban’ a todos. Cada diputado tenía un presupuesto, cuando la función de los diputados es legislar no hacer obras, eso corresponde al Ejecutivo; sin embargo, les daban un oficio de autorización para obra a cada legislador, entonces pues así no había ningún problema.

2:22:03 Y había una partida muy grande para moches. Todo lo que era construcción de calles, banquetas, a veces destruían las banquetas para hacerlas de nuevo, destruían para construir con esos moches.

2:22:35 Instalaciones culturales también estaban entregadas en esa partida de moches. Y había otra. Ah, deporte, calles y banquetas, infraestructura cultural y deporte manejado por los legisladores.

2:23:03 Ya me quedé mucho tiempo.

2:23:05 Luego, ya se sabe, ¿no?

2:23:13 *Beatriz Paredes.*

2:23:15 *Carlos Loret de Mola*, no, él no, él gana más, es de los más ricos. Tiene un departamento de lujo en Miami, un departamento. Hay una calle aquí, una avenida que deberían de cambiarle el nombre, porque se llama Rubén Darío, imagínense, un gran poeta nicaragüense, y ahí están los edificios de lujo, los departamentos con más lujo y ahí tiene un departamento Loret, y seis departamentos más, y una casa de campo, una mansión en Valle de Bravo con un lago artificial. Y, digo esto porque a él le da por cuestionar y supuestamente combatir la corrupción; no tiene autoridad moral, no tiene autoridad política. Pero no creo que esté de candidato a la presidencia.

2:24:49, puede ser que sí.

2:24:52, ya dijimos que no íbamos a hablar de él.

2:24:52, no, tampoco, creo.

2:25:00, sí, es un dirigente del PAN, él sí ya expresó que quería.

2:25:13 Dante Delgado, no sé si lo ha manifestado.

2:25:17 Sodi, sí dijo que sí quería.

2:25:21 Denise Dresser, no sé.

2:25:23 Diego Fernández de Cevallos, no sé también, pero es famoso.

2:25:28 Álvarez Icaza también, es conservador y bastante falsario.

2:25:36 Enrique Alfaro, no sé. Es gobernador de Jalisco.

2:25:45, él sí ya se pronunció que quiere.

2:25:48 No sé si Clariond.

2:25:51 Quadri, Quadri sí. Vamos a hablar de Quadri, porque es interesante. ¿No tienes ahí...? Para que vean cómo no se ayudan, por más que yo los asesoro no se dejan ayudar. ¿No tienes ahí una foto en donde está el presidente del PAN dándole a Quadri su credencial del PAN? A ver, búscala.

2:26:47 Imagínense, ¡cómo va a aceptar el PAN a Quadri —es de juicio práctico, de sentido común, que es muchas veces el menos común de los sentidos— si Quadri declaró que el problema de México era que existían estados como Oaxaca, como Chiapas y como Guerrero, que si desaparecían estos tres estados México se iba a ir para arriba, iba a progresar! Entonces, ¿quién con un poco de luz en la frente de Oaxaca, de Chiapas, de Guerrero va a votar por el PAN teniendo a Quadri? Digo, es... Ahí está, miren. No se dejan, ya más no puede uno hacer por ellos.

2:28:16 Ya con eso, ya para qué vamos a la lista.

2:28:24 Pero, bueno, por lo que decías, que no haya pleitos.

2:28:34 INTERLOCUTOR: ¿Llamaría a los gobernadores a evitar este tipo de apoyo hacia los aspirantes de Morena?



2:28:39 Yo creo que ellos saben que no deben de utilizar el presupuesto público, que además es ilegal, en la Constitución ya está establecido, eso lo logramos en este gobierno, de que la compra del voto se considerara delito grave, o el uso del dinero del presupuesto para favorecer a partidos o a candidatos. Y delito grave significa ir a la cárcel sin derecho a fianza. Lo mismo la corrupción, que no era delito grave. Fueron de las reformas que se aprobaron. Entonces, nadie puede hacer eso, y lo saben los gobernadores y lo saben todos los funcionarios.

2:29:39 INTERLOCUTOR: presidente, siguiendo el tema electoral, el viernes pasado la oposición ya presentó algunas denuncias ante el INE, lo señalan a usted de haber promovido el voto para Morena en la mañanera, por lo que señalan que se utilizaron recursos públicos.

2:29:56 ¿Cuál sería su opinión sobre estas denuncias que se interpusieron?

2:29:59 No, yo no estoy promoviendo el voto por Morena, yo hablo de que es importante la transformación de México, porque lo otro, lo que existía, era completamente ilegal, injusto, lo que existía antes era un régimen de corrupción. México era saqueado por una banda de malhechores. Siempre recuerdo a León Tolstoi, que decía: 'Un Estado que no procura la justicia, no es más que una banda de malhechores', y eso eran los gobiernos del periodo neoliberal, se dedicaban a saquear, a robar.

2:30:59 Entonces, nuestros adversarios pues quieren que eso regrese, quieren regresar por sus fueros. Entonces, pues eso yo no lo deseo, ni lo desea nadie; a lo mejor ellos sí, pero es una minoría, la mayoría del pueblo quiere que no haya corrupción, que no haya privilegios.

2:31:36 Ayer, por cierto, ya se llevaron el avión, ya llegó el avión que se compró en la época neoliberal, a... ¿Cómo se llama república? (...)"

8.2 Consideraciones del acto reclamado

- (29) La Comisión de Quejas determinó la improcedencia de la medida cautelar solicitada por el PAN, porque, bajo la apariencia del buen derecho y desde una óptica preliminar, consideró que las manifestaciones que el titular del Poder Ejecutivo Federal realizó durante la conferencia matutina de quince de mayo del año en curso se encuentran vinculadas con una opinión respecto del contexto de posibles precandidatos a la presidencia de los Estados Unidos Mexicanos y no así con los procesos electorales locales que actualmente se llevan a cabo en el Estado de México y Coahuila.
- (30) En ese sentido, la autoridad responsable no advirtió la urgencia o peligro en la demora que justificara el dictado de la medida cautelar solicitada debido a que, si bien el titular del Ejecutivo Federal realizó diversas declaraciones relacionadas al PAN, así como la mención de diversos nombres y ocupaciones de personas públicas, tales como Gabriel Ricardo Quadri de la Torre, al referir: "*Quadri, Quadri sí. Vamos a hablar de Quadri, porque es*

interesante” y si Quadri declaró que el problema de México era que existían estados como Oaxaca, como Chiapas y como Guerrero, que si desaparecían estos tres estados México se iba a ir para arriba, iba a progresar! Entonces, ¿quién con un poco de luz en la frente de Oaxaca, de Chiapas, de Guerrero va a votar por el PAN teniendo a Quadri?”, lo cierto es que no advirtió alguna manifestación relacionada con los procesos electorales locales mencionados.

- (31) Así, consideró que dichas manifestaciones solamente estaban relacionadas con el Proceso Electoral Federal, al hacer referencia a la decisión de la ciudadanía de Oaxaca, Chiapas y Guerrero de votar por un partido en el que milita Gabriel Quadri por diversas declaraciones que hizo en el pasado, siendo que el Proceso Electoral Federal no ha comenzado, por lo que no se actualizaba la urgencia como elemento indispensable para la emisión de una medida cautelar en ese sentido.
- (32) Asimismo, la responsable destacó que las manifestaciones denunciadas se emitieron mientras el titular del Ejecutivo Federal exponía su postura sobre un cuestionamiento particular que se le hizo en la conferencia de prensa matutina respecto de los presuntos aspirantes a la presidencia del país, de manera que, bajo la apariencia del buen derecho, se consideraba que las mismas constituían una opinión del titular del Ejecutivo Federal, las cuales, en principio, se encuentran amparadas en su derecho a la libertad de expresión.
- (33) Por otra parte, la Comisión de Quejas refirió que la conferencia denunciada era un acto consumado, ya que se realizó el pasado quince de mayo del año en curso y, si bien, se encontraba alojada en la página <https://lopezobrador.org.mx>, era necesaria la voluntad de las personas para acceder al contenido específico de la misma, es decir, se requería de un acto volitivo para localizarla y visualizarla.
- (34) Por lo anterior, bajo la apariencia del buen derecho, consideró que en el caso no se acreditaba el elemento relativo a la trascendencia establecido



por esta Sala Superior en la Jurisprudencia 4/2018, de rubro **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECampaña o Campaña. Para acreditar el elemento subjetivo se requiere que el mensaje sea explícito o inequívoco respecto a su finalidad electoral (Legislación del Estado de México y similares)**,⁹ pues de las constancias de autos no estaba acreditado que el mensaje trascendiera al conocimiento de la ciudadanía, de forma tal que haya podido influir en el ánimo del electorado y que por tanto pudiera tener un impacto en las contiendas electorales que actualmente se encuentran en curso.

- (35) En cuanto al alegato de que los hechos denunciados actualizaban un probable uso indebido de recursos públicos, la Comisión de Quejas señaló que esa es una cuestión sobre la cual no podía pronunciarse en sede cautelar pues atañe al fondo del asunto.
- (36) Finalmente, respecto a la solicitud de que “... *bajo la figura de TUTELA PREVENTIVA se exhorte al Titular del Ejecutivo del Gobierno de la Republica se abstenga de utilizar los recursos del estado para realizar expresiones político-electorales, encaminadas a influir en la competencia entre los partidos políticos, así como en las preferencias rumbo al inicio de los próximos procesos electorales...*”, se consideró que la misma era improcedente, pues dicha petición versaba sobre hechos futuros de realización incierta, en virtud de que se consideraba que no existían elementos para considerar que se seguirían ejecutando estas acciones o conductas de la misma naturaleza o en su caso contraventoras de la normatividad en la materia.
- (37) No obstante, consideró necesario y pertinente emitir un pronunciamiento hacia el titular del Ejecutivo Federal, a fin de que, en todo tiempo, ajuste sus actos y conductas a los límites y parámetros constitucionales, recalcándole la obligación a su cargo de conducirse con imparcialidad y neutralidad a fin de no afectar en la equidad en la contienda, respetando los tiempos

⁹ Disponible en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 11 y 12.

establecidos por la ley de la materia en relación con las campañas y precampañas.

8.3 Resumen de los agravios

(38) El PAN sostiene que el acuerdo controvertido es ilegal con base en los argumentos siguientes:

- La responsable no consideró que existe una franca transgresión a la normatividad y los principios de equidad y el uso de recursos públicos por parte del presidente de la República con la realización, de manera cotidiana y sistemática, de expresiones de carácter electoral en las conferencias de prensa denominadas “Mañaneras”, lo cual constituye una clara actitud intervencionista que violenta el principio de neutralidad que los servidores públicos deben guardar frente a las condiciones o situaciones de carácter político, respetando con ello el derecho de la ciudadanía.
- Asimismo, no tomó en cuenta que actualmente se encuentra en desarrollo la etapa de campaña en los procesos electorales locales del Estado de México y Coahuila, mientras en las “Mañaneras” se sigue promoviendo de manera sistemática (de lunes a viernes) acciones de gobierno, logros, imagen, nombre, posicionamiento, así como la ideología del titular del Poder Ejecutivo Federal.
- Fue indebida la valoración de las condiciones que se deben cumplir para la adopción de medidas cautelares, porque se debió estudiar que en el caso sí se actualiza un peligro en la demora debido a que hay precedentes recientes analizados por la Comisión de Quejas en los cuales el llamado a respetar la Ley ha sido constantemente ignorado por el titular del Ejecutivo Federal. Puntualmente, hace referencia a los acuerdos ACQyD-INE-58/2023 y ACQyD-INE-80/2023.



- Vulnera el principio de legalidad y certeza pues no realiza un estudio claro, proporcional y exhaustivo de los hechos denunciados, ya que dejó de considerar determinadas expresiones realizadas en la conferencia del quince de mayo respecto de las personas que podían ser candidatos a la presidencia de la República distintos a su partido.
 - Destaca que la transmisión de las conferencias matutinas por parte de los concesionarios públicos defrauda lo establecido en el marco normativo, pues bajo la simulación del libre ejercicio periodístico en espacios y horarios de cobertura noticiosa se reproduce y difunden los mensajes de la multicitada conferencia, sin que sea necesario que haya alguna opinión o interlocución de algún periodista o conductor.
 - De la revisión a las “Mañaneras” no se advierte que se trate de un evento o programa especial, sino que se trata de espacios en los cuales el presidente de los Estados Unidos Mexicanos difunde y promociona constantemente sus acciones, logros de gobierno, imagen, nombre, posicionamiento e ideología, sin importar que se esté realizando algún proceso federal o local.
- (39) Por lo anterior, el PAN solicita que esta Sala Superior ordene la suspensión de las conferencias de prensa denominadas “Mañaneras” de manera total, puesto que se trata de propaganda gubernamental en periodo prohibido y el hecho de que los concesionarios de radio y televisión no las estén transmitiendo íntegramente en Coahuila y Estado de México, no significa que se esté cumpliendo con lo ordenado por la legislación, ya que realmente lo que se está realizando es una difusión parcial simulada de las conferencias en cuestión, alterando con ello la pauta ordenada por el INE.

8.4 Planteamiento del caso

- (40) De acuerdo con lo expuesto, la **controversia** consiste en determinar si fue o no apegado a Derecho el análisis realizado por la Comisión de Quejas para declarar improcedente la solicitud de medidas cautelares, así como las medidas en su vertiente de tutela judicial efectiva solicitadas por el PAN en

la queja que presentó en contra de las manifestaciones expresadas por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la conferencia de prensa matutina de quince de mayo.

- (41) La **pretensión** del partido recurrente es que se revoque el acuerdo reclamado y se concedan medidas cautelares, en específico, se elimine el mensaje denunciado que dio el presidente de la República en la conferencia de quince de mayo y, a su vez, también se le ordene que se abstenga de continuar realizando actos que impliquen la posible transgresión a los principios de imparcialidad y neutralidad contenidos en el artículo 134 constitucional, con el objeto de resguardar el principio de equidad en los procesos electorales.
- (42) La **causa de pedir** la sustenta en que la resolución combatida carece de una debida fundamentación y motivación, aunado a que la autoridad responsable no realizó un análisis exhaustivo y contextual del caso y, consecuentemente, resulta incongruente en sus conclusiones.
- (43) Por cuestión de **método**, se analizarán los agravios de manera conjunta, ya que se encuentran estrechamente relacionados. Lo anterior, no genera perjuicio alguno al recurrente, porque la forma en cómo los agravios se analizan no es lo que puede originar una lesión, sino que se omita el estudio de alguno de ellos.¹⁰

8.5 Determinación de la Sala Superior

- (44) La Sala Superior considera que **le asiste la razón al partido recurrente**, porque la responsable no hizo un análisis exhaustivo y contextual debidamente motivado de las expresiones denunciadas. En ese sentido, este órgano jurisdiccional federal considera que, en el presente caso, sí se justifica la adopción de las medidas cautelares solicitadas para garantizar una posible afectación a los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad como ejes rectores de los procesos electorales en su integridad.

¹⁰ Jurisprudencia 4/2000, AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.

8.6 Justificación de la decisión

- (45) Dada las temáticas del caso y los agravios expuestos, es necesario tener presente la doctrina judicial que esta Sala Superior ha sostenido respecto a las conferencias matutinas del presidente de la República, los principios de imparcialidad, neutralidad y medidas cautelares, para posteriormente, verificar si se actualizan en el caso.

8.6.1 Explicación jurídica¹¹

8.6.1.1 Conferencias matutinas

- (46) La Sala Superior ha establecido que:¹²
- A partir del tres de diciembre de dos mil dieciocho, con la renovación del Poder Ejecutivo Federal se dio una nueva forma peculiar de comunicación social a partir de conferencias matutinas del presidente de la República.
 - Dichas conferencias corresponden a un formato de comunicación en el que el presidente de la República expone temas por él elegidos con formato libre en cuanto al contenido. Asimismo, es dicho funcionario quien elige a las y los representantes de los medios de comunicación para que hagan uso de la palabra con el fin de formular preguntas, e indica cuáles serían las respuestas a estas, por lo que es el propio presidente quien conduce la interacción con los medios de comunicación y los contenidos.
 - En principio, se trata de información de interés público, pero no se puede sustraer del marco constitucional y legal vigente, en particular, del cumplimiento de lo dispuesto en los artículos artículo 41, base III, apartado C, y 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución general.
 - Generalmente, las conferencias matutinas tienen sede en el Palacio Nacional, lo que implica llevar a cabo una logística y el

¹¹ Véase SUP-REP-114/2023 y acumulados.

¹² Véase SUP-REP-618/2022, SUP-REP-319/2022 y acumulados, SUP-REP-20/2021 y SUP-REP-139/2019.

ejercicio de recursos de infraestructura y humanos, así como la producción audiovisual para que sean puestas a disposición de medios de comunicación vía señal satelital abierta.

- Esas producciones audiovisuales son también puestas a disposición de la ciudadanía mediante el portal oficial en internet de la Presidencia de la República (www.gob.mx/presidencia/).
- No existe obligación legal de transmitir las conferencias matutinas del presidente de la República o cualquier otra comunicación gubernamental similar de manera parcial o total.

8.6.1.2 Principios de imparcialidad y equidad

(47) La Sala Superior ha señalado que:¹³

- Conforme con la exposición de motivos de la reforma electoral de 2007 —artículo 134 constitucional—, uno de los objetivos fue elevar a rango constitucional las regulaciones a las cuales debe sujetarse la propaganda gubernamental, tanto en las campañas electorales, como en periodos no electorales.
- La adición al artículo 134 de la Constitución general incorporó la tutela de dos bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: la imparcialidad y la equidad en los procedimientos electorales, **1)** para impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a algún cargo de elección popular; así como el uso de dicho poder para promover ambiciones personales de índole política; **2)** blindar a la democracia mexicana evitando el uso del dinero público para incidir en la contienda electoral y de la propaganda institucional para promoción personalizada con fines electorales, y **3)** exigir a quienes ocupan cargos de gobierno total imparcialidad en las contiendas electorales.

¹³ Véanse los criterios sostenidos al resolver los expedientes SUP-JRC-66/2017, SUP-JRC-678/2015 y SUP-JRC-27/2013.



- En el orden constitucional se estableció que todo servidor público de cualquiera de los tres órdenes de gobierno tiene la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos, es decir, se establecieron garantías en el contexto de los procesos comiciales, a efecto de salvaguardar los principios rectores de la elección.

8.6.1.3 Principio de neutralidad

(48) La Sala Superior ha considerado que:¹⁴

- El poder público no debe emplearse para influir al elector en sus preferencias y, por tanto, las autoridades públicas no deben identificarse, a través de su función, con candidatos o partidos políticos en elecciones, ni apoyarlos mediante el uso de recursos públicos o programas sociales.
- Así, el principio de neutralidad exige a todos los servidores públicos que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos, en cumplimiento estricto de la normatividad aplicable. Lo que implica la prohibición a tales servidores de intervenir en las elecciones de manera directa o por medio de otras autoridades o agentes.

8.6.1.4 Especial deber de cuidado del presidente de la República

(49) La línea de precedentes que ha establecido la Sala Superior al respecto es:¹⁵

- El ámbito y la naturaleza de los poderes públicos a los que pertenecen los servidores son un elemento relevante para observar **el especial deber de cuidado que con motivo de sus**

¹⁴ Véase SUP-REP-21/2018. También puede consultarse la tesis V/2016 con rubro PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)

¹⁵ Véase SUP-REP-20/2022.

funciones debe ser observado por cada persona del servicio público.¹⁶

- Las autoridades electorales deben hacer un análisis ponderado y diferenciado, atendiendo al nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar dependiendo de las facultades, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y la jerarquía que tiene cada servidor público.
- Quienes tienen funciones de ejecución o de mando enfrentan limitaciones más estrictas, pues sus cargos les permiten disponer de forma directa de los recursos humanos, financieros y materiales con los que cuenta la administración pública, además, por la naturaleza de su encargo y su posición relevante y notoria tienen más posibilidad de influir en la ciudadanía.
- En el caso del presidente de la República al ser, en términos generales, el encargado de ejecutar las políticas públicas aprobadas por el Poder Legislativo y de los asuntos del orden administrativo federal o nacional, **tiene deberes, obligaciones y responsabilidades especiales, además de un especial deber de cuidado respecto de las expresiones que emite y que puedan derivar en una afectación a los principios de imparcialidad, neutralidad.¹⁷ De no observarlas, podría incurrir en responsabilidades directas e indirectas.**
- Lo anterior, ya que dicho funcionario es jefe de Estado y jefe de gobierno y tiene una presencia protagónica en el marco histórico-social mexicano y dispone de un poder de mando respecto de los recursos financieros, materiales y humanos de la administración pública.¹⁸

¹⁶ Referencia utilizada del SUP-REP-111/2021.

¹⁷ Trasciende que el Poder Ejecutivo Federal es el encargado de preservar la seguridad nacional y de dirigir la política exterior, en términos del artículo 89, fracciones VI y X de la Constitución general, de entre otras altas responsabilidades y obligaciones que la Constitución y la ley le encomiendan.

¹⁸ A nivel federal, los artículos 7 y 27, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal facultan al presidente de la República a realizar acuerdos, celebrar reuniones de gabinete y requerir informes, a través de la coordinación de la Secretaría de Gobernación.



- Es importante señalar que ha sido criterio reiterado¹⁹ de esta Sala Superior señalar que los poderes públicos, sin excepción, están vinculados a la Constitución como norma. En particular, los altos servidores públicos, particularmente el titular del Poder Ejecutivo Federal, en tanto jefe de Estado y jefe de gobierno, no pueden sustraerse válidamente del orden constitucional.

8.6.1.5 Medidas cautelares

(50) La Sala Superior ha establecido que:²⁰

- Las medidas cautelares constituyen instrumentos que las autoridades competentes en materia de procedimientos administrativos sancionadores pueden decretar, en función de un **análisis preliminar** y a solicitud de parte interesada o **de oficio**, a fin de conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento; por ende, se trata de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias.
- El dictado de las medidas cautelares debe ocuparse, cuando menos, de dos aspectos esenciales: **1)** La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso (aparición del buen derecho), y **2)** El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama (peligro en la demora).
- Las medidas cautelares, en cuanto a su contenido, pueden ser de dos tipos: la tutela puede ser específica o resarcitoria y por su oportunidad preventiva, correctiva e inhibitoria o bien, represiva y sancionadora.
- Las medidas cautelares, en su **vertiente de tutela preventiva**, tienen por objeto prevenir la comisión de hechos que si bien, son

¹⁹ Por ejemplo, en el SUP-REP-795/2022 y SUP-REP-797, acumulados.

²⁰ Véase SUP-REP-156/2020, SUP-REP-114/2019 y SUP-REP-251/2018.

futuros, puedan, por las condiciones de su materialización, poner en riesgo real y objetivo los principios rectores de todo proceso electoral al momento de actualizarse.

- La tutela preventiva se dirige a la prevención de los daños. Se busca que quien potencialmente puede causar un daño se abstenga de realizar una conducta que a la postre puede resultar ilícita o que adopte algún tipo de precaución que disipe el riesgo de que el daño se produzca.
- La tutela preventiva²¹ es una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que, para garantizar su más amplia protección, las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.
- **No tienen el carácter sancionatorio**, porque buscan prevenir una actividad que a la postre puede resultar ilícita, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida.²²
- Para la adopción de tales medidas, la autoridad electoral debe contar con información suficiente que arroje la existencia o una **probabilidad alta, real y objetiva** de que las conductas se **llevarán a cabo, y no la mera posibilidad de que así suceda.**
- Para que se emitan medidas cautelares en acción tutelar preventiva es necesario que los hechos que puedan generar algún impacto real y objetivo, **aunque aún no sucedan**, sean de **probable o inminente realización**, como por ejemplo:²³ **1)** que su verificación dependa simplemente del transcurso del tiempo;

²¹ Jurisprudencia 14/2015, de rubro: **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.**

²² SUP-REP-114/2019.

²³ Criterio sostenido por la Sala Superior en las resoluciones de los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados con las claves: SUP-REP-53/2018, SUP-REP-16/2017 y SUP-REP-10/2018.



2) que su acontecimiento sea consecuencia forzosa e ineludible de otros hechos que sucedieron con anterioridad, o 3) que se infiera la verificación de acciones concretas dirigidas específicamente a generarlos porque de manera ordinaria se constituyen como preparatorios de su realización.

- Para ello, se ha determinado que a fin de demostrar la **inminencia del acto o del daño**, la autoridad debe precisar de qué manera o forma las conductas denunciadas pueden continuar o repetirse en el futuro sobre la base de elementos objetivos²⁴ y que, en apariencia de buen derecho, con su acontecimiento se pongan en peligro los bienes jurídicos protegidos por las normas, máxime cuando se está ante una conducta reiterada cuya ejecución desatiende un exhorto realizado previamente por esa misma autoridad, pues esa circunstancia evidencia los elementos con los que debe de contar para considerar una conducta altamente previsible.²⁵

8.6.1.6 Tutela preventiva por la inminente reiteración de los hechos denunciados.

- (51) Previamente al análisis de la controversia, es importante destacar que esta Sala Superior ha confirmado, en diversas ocasiones, distintos acuerdos de la Comisión de Quejas en los que declaró procedente la emisión de medidas cautelares, en su modalidad de tutela preventiva, ante la inminencia de una posible reiteración de los hechos denunciados atribuibles al presidente de la República.
- (52) La línea jurisprudencial de este Tribunal da cuenta de la posibilidad de dictar este tipo de mecanismos cuando, en una sentencia posterior,²⁶ advierta la reiteración de la conducta previamente denunciada. Es decir, cuando el hecho señalado como posiblemente ilícito se replica en una segunda o tercera ocasión, la Sala Superior ha convalidado la existencia de **indicios**

²⁴ Véase SUP-REP-156/2020.

²⁵ Véase SUP-JE-13/2020.

²⁶ Por ejemplo, en el SUP-REP-473/2021 y acumulado, la Sala Superior estableció que no era evidente la reiteración, o que no existía base jurídica o justificación para su emisión.

razonables sobre los hechos infractores que se alegan y su inminente acontecimiento.²⁷

- (53) En el contexto de **procesos electorales**, en el **SUP-REP-229/2021** (*dos de junio de dos mil veintiuno*), se confirmaron las medidas cautelares dictadas en contra de mensajes que presuntamente constituían propaganda gubernamental en distintas maneras en las que, entre otras cuestiones, se exhortó al *titular del ejecutivo para que se abstuviera de difundir, bajo cualquier modalidad o formato, propaganda gubernamental no permitida, referirse a temas electorales o a cualquier información que pudiera influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.*
- (54) En aquel caso, la Comisión de Quejas advirtió un actuar antijurídico continuado, constante y reiterado en el marco de dichas conferencias, constitutivo de propaganda gubernamental en periodo prohibido; porque en 29 de las 36 conferencias analizadas, se advertía preliminarmente la emisión de mensajes constitutivos de propaganda gubernamental en periodo prohibido.²⁸
- (55) En el ámbito de la **consulta popular**, en el **SUP-REP-331/2021** (*28 de julio de 2021*) la Sala Superior confirmó la procedencia de la medida cautelar, bajo la modalidad de tutela preventiva, en la que se exhortó al presidente para que se abstuviera de seguir difundiendo propaganda gubernamental con la intención de influir en la opinión de la ciudadanía, durante el periodo prohibido por la Constitución y la Ley de Consulta Popular.

²⁷ No se concedieron medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva o se revocaron las concedidas por la autoridad administrativa por considerar que no se cumplían los supuestos, pero resultan referencias relevantes, los precedentes en los que se analizaron distintas denuncias que se han presentado contra el Presidente de la República por considerar que realiza expresiones que vulneran el artículo 134 constitucional en cuanto a la imparcialidad y neutralidad que está obligado a observar y para la determinación de antecedentes sobre dicha clase de expresiones. Al respecto, pueden advertirse en los expedientes SUP-REP-124/2019, SUP-REP-125/2019, SUP-REP-126/2019, SUP-REP-67/2020, SUP-REP-75/2020 y acumulado, SUP-REP-102/2020, SUP-REP-156/2020 y acumulado, SUP-REP-3/2021 y SUP-REP-121/2021.

²⁸ En el mismo sentido se resolvió el SUP-REP-64/2023 vinculado a proceso electoral resuelto el 7 de abril de 2023.



- (56) En ese caso, la Sala Superior razonó que era válida su procedencia, porque se advertía una conducta reiterada y sistemática por parte del titular del ejecutivo consistente en utilizar esta modalidad de comunicación para difundir propaganda gubernamental, lo que constituía un elemento objetivo y razonable para estimar el temor fundado y el riesgo inminente de que volvieran a cometerse a lo largo del periodo restringido constitucionalmente. Lo anterior al valorar una conducta pasada.
- (57) En materia de **revocación de mandato** en el **SUP-REP-496/2021 y acumulados** (16 de diciembre de 2021) la Sala Superior confirmó el acuerdo ACQyD-INE-166/2021 de la Comisión de Quejas y Denuncias, que declaró procedente la adopción de medidas cautelares en contra del presidente de la república.
- (58) En ese caso, el denunciante solicitó que, bajo la figura de tutela preventiva, se conminara al presidente de la República a apegarse a las limitaciones constitucionales, a fin de que se abstuviera de promocionar el ejercicio de revocación de mandato en cualquiera de sus presentaciones públicas. La Comisión responsable emitió el acuerdo, mediante el cual declaró procedente la adopción de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva.
- (59) La Sala Superior confirmó esa determinación sobre bases objetivas y razonables, como la inminencia de la repetición de conductas posiblemente infractoras de la normatividad electoral en sede cautelar; concretamente, que con motivo de las denuncias de las expresiones referidas en las conferencias de prensa de tres y cinco de noviembre del año pasado, se había hecho un llamado al presidente a no emitir expresiones ni posicionamientos vinculados con la revocación de mandato.²⁹

²⁹ Similar criterio se sostuvo al resolver los SUP-REP-20/2022 y acumulados del 14 de febrero de 2022, y el SUP-REP-37/2022, el 22 de febrero de 2022, vinculados con el procedimiento de revocación de mandato y en los que se concedieron medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva.

8.6.2 Caso concreto

- (60) Como se anticipó, para esta Sala Superior, son **fundados** los agravios que formula en PAN en relación con la falta de exhaustividad en el análisis contextual de la conferencia matutina del quince de mayo y, por lo tanto, la indebida motivación del acuerdo impugnado.
- (61) En el caso, la Comisión de Quejas analizó extractos de la conferencia matutina denunciada, así como una publicación alojada en YouTube de una nota periodística relacionada con el mensaje; sin embargo, omitió realizar un análisis contextual de las expresiones para poder advertir la verdadera intención del mensaje o el núcleo del mismo. Contrariamente a lo que determinó la responsable, las expresiones del presidente de la República no se limitan, bajo la apariencia del buen derecho, a opiniones vinculadas a señalar a posibles aspirantes a contender a una precandidatura o candidatura a la Presidencia de México en el próximo proceso electoral federal.
- (62) A juicio de este órgano jurisdiccional federal, el mensaje tiene una directriz: posicionar a Morena y sus posibles precandidaturas a la elección presidencial mediante el denuesto y descrédito hacia los partidos y personas que posiblemente pudieran estar interesadas en ocupar una precandidatura por parte de otras fuerzas políticas o la vía independiente; esto, a su vez, tiene un impacto directo a los procesos electorales locales en curso, ya que en el mensaje, además de señalar que habrá elecciones en el Estado de México y Coahuila, aparentemente, de manera neutral, el discurso se centra en enfatizar la supuesta corrupción de los gobiernos pasados, en el entendido que en dichas entidades no ha gobernado Morena.
- (63) Para evidenciar lo anterior, se transcriben las expresiones objeto de la denuncia que no se consideraron por la autoridad responsable:

...



2:16:15 PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR: Y por el lado, por el flanco izquierdo, pues se habla de Marcelo Ebrard, de Adán Augusto, de Ricardo Monreal, de Claudia Sheinbaum, no son muchos, pero por el otro lado sí hay bastantes.

...

2:17:30 Ahora que hay elecciones en el Estado de México, en Coahuila, que el voto sea libre, secreto, que cada quien vote por lo que le dicte su consciencia, que no haya fraude y que el pueblo decida, y así va a ser porque ya cambiaron las cosas, ya son otros tiempos.

...

2:18:09 Miren cuántos hay en el bloque conservador:

2:18:20 **Agustín Carstens**, es el que estuvo en el Banco de México y en Hacienda. Me acuerdo mucho de él porque, entre otras cosas, estábamos en vísperas de las elecciones de Estados Unidos y todos estaban a favor, en el gobierno, la mayoría, y también la oligarquía mexicana de la señora Clinton, y no querían a Trump; entonces, Carstens, siendo gobernador del Banco de México, que debía de mantenerse con responsabilidad, llegó a declarar que, si ganaba Trump, en las vísperas de las elecciones, iba a ser como un huracán categoría 5. Y que gana Trump, imagínese.

...

2:20:24 Pero para los conservadores y para los oligarcas, Carstens es un genio, y sí, cuando fue secretario de Hacienda, Carstens, tres años consecutivos sacó el presupuesto público por unanimidad, imagínense, todos los votos de todos los diputados de todos los partidos aprobando el presupuesto.

2:21:10 ¿Cómo le hacía?

2:21:13 Pues era buenísimo para repartir moches, entonces 'maiceaban' a todos. Cada diputado tenía un presupuesto, cuando la función de los diputados es legislar no hacer obras, eso corresponde al Ejecutivo; sin embargo, les daban un oficio de autorización para obra a cada legislador, entonces pues así no había ningún problema.

...

2:23:05 Luego, **Alejandro Moreno**, ya se sabe, ¿no?

2:23:13 **Beatriz Paredes**.

2:23:15 **Carlos Loret de Mola**, no, él no, él gana más, es de los más ricos. Tiene un departamento de lujo en Miami, un departamento. Hay una calle aquí, una avenida que deberían de cambiarle el nombre, porque se llama Rubén Darío, imagínense, un

gran poeta nicaragüense, y ahí están los edificios de lujo, los departamentos con más lujo y ahí tiene un departamento Loret, y seis departamentos más, y una casa de campo, una mansión en Valle de Bravo con un lago artificial. Y, digo esto porque a él le da por cuestionar y supuestamente combatir la corrupción; **no tiene autoridad moral, no tiene autoridad política**. Pero no creo que esté de candidato a la presidencia.

2:24:49 **Medina Plascencia, puede ser que sí.**

2:24:52 **Claudio X, ya dijimos que no íbamos a hablar de él.**

2:24:52 **Chumel Torres, no, tampoco, creo.**

2:25:00 **Damián Zepeda, sí, es un dirigente del PAN, él sí ya expresó que quería.**

2:25:13 **Dante Delgado, no sé si lo ha manifestado.**

2:25:17 **Sodi, sí dijo que sí quería.**

2:25:21 **Denise Dresser, no sé.**

2:25:23 **Diego Fernández de Cevallos, no sé también, pero es famoso.**

2:25:28 **Álvarez Icaza también, es conservador y bastante falsario.**

2:25:36 **Enrique Alfaro, no sé. Es gobernador de Jalisco.**

2:25:45 **Enrique De la Madrid, él sí ya se pronunció que quiere.**

2:25:48 **No sé si Fernando Canales Clariond.**

2:25:51 **Quadri, Quadri sí. Vamos a hablar de Quadri, porque es interesante. ¿No tienes ahí...? Para que vean cómo no se ayudan, por más que yo los asesoro no se dejan ayudar. ¿No tienes ahí una foto en donde está el presidente del PAN dándole a Quadri su credencial del PAN? A ver, búscala.**

2:26:47 **Imagínense, ¡cómo va a aceptar el PAN a Quadri —es de juicio práctico, de sentido común, que es muchas veces el menos común de los sentidos— si Quadri declaró que el problema de México era que existían estados como Oaxaca, como Chiapas y como Guerrero, que si desaparecían estos tres estados México se iba a ir para arriba, iba a progresar! Entonces, ¿quién con un poco de luz en la frente de Oaxaca, de Chiapas, de Guerrero va a votar por el PAN teniendo a**



Quadri? Digo, es... Ahí está, miren. No se dejan, ya más no puede uno hacer por ellos.

...

2:28:34 INTERLOCUTOR: ¿Llamaría a los gobernadores a evitar este tipo de apoyo hacia los aspirantes de Morena?

2:28:39 Yo creo que ellos saben que no deben de utilizar el presupuesto público, que además es ilegal, en la Constitución ya está establecido, **eso lo logramos en este gobierno, de que la compra del voto se considerara delito grave, o el uso del dinero del presupuesto para favorecer a partidos o a candidatos. Y delito grave significa ir a la cárcel sin derecho a fianza. Lo mismo la corrupción, que no era delito grave. Fueron de las reformas que se aprobaron. Entonces, nadie puede hacer eso, y lo saben los gobernadores y lo saben todos los funcionarios.**

2:29:39 INTERLOCUTOR: Presidente, siguiendo el tema electoral, el viernes pasado la oposición ya presentó algunas denuncias ante el INE, lo señalan a usted de haber promovido el voto para Morena en la mañanera, por lo que señalan que se utilizaron recursos públicos.

2:29:56 ¿Cuál sería su opinión sobre estas denuncias que se interpusieron?

2:29:59 No, yo no estoy promoviendo el voto por Morena, **yo hablo de que es importante la transformación de México**, porque lo otro, lo que existía, era completamente ilegal, injusto, lo que existía antes **era un régimen de corrupción. México era saqueado por una banda de malhechores**. Siempre recuerdo a León Tolstoi, que decía: 'Un Estado que no procura la justicia, no es más que una banda de malhechores', y eso eran **los gobiernos del periodo neoliberal, se dedicaban a saquear, a robar**.

2:30:59 Entonces, **nuestros adversarios pues quieren que eso regrese, quieren regresar por sus fueros. Entonces, pues eso yo no lo deseo, ni lo desea nadie; a lo mejor ellos sí, pero es una minoría, la mayoría del pueblo quiere que no haya corrupción, que no haya privilegios.**

...

[énfasis añadido]

- (64) Como se ve, de forma preliminar, el mensaje va más allá de una opinión del presidente de la República en relación con el PAN y diversas personas públicas que posiblemente aspiren a contender en el próximo proceso federal.

(65) Por el contrario, la Comisión de Quejas fue omisa en advertir que tales expresiones denunciadas están vinculadas con:

i) Posicionamientos para favorecer a una opción política o determinadas personas.

“Y por el lado, por el flanco izquierdo, pues se habla de Marcelo Ebrard, de Adán Augusto, de Ricardo Monreal, de Claudia Sheinbaum, no son muchos, pero por el otro lado sí hay bastantes”.

ii) Referencia a un proceso electoral en curso.

“Ahora que hay elecciones en el Estado de México, en Coahuila, que el voto sea libre, secreto, que cada quien vote por lo que le dicte su consciencia, que no haya fraude y que el pueblo decida, y así va a ser porque ya cambiaron las cosas, ya son otros tiempos.

Entonces, es normal que también...”

iii) Identificación, crítica y desacreditación de personas para perjudicar a una opción política o las aspiraciones que posiblemente tenga para participar en un futuro proceso electoral.

“Miren cuántos hay en el bloque conservador:

Agustín Carstens, es el que estuvo en el Banco de México y en Hacienda. Me acuerdo mucho de él porque, entre otras cosas, estábamos en vísperas de las elecciones de Estados Unidos y todos estaban a favor, en el gobierno, la mayoría, y también la oligarquía mexicana de la señora Clinton, y no querían a Trump; entonces, Carstens, siendo gobernador del Banco de México, que debía de mantenerse con responsabilidad, llegó a declarar que, si ganaba Trump, en las vísperas de las elecciones, iba a ser como un huracán categoría 5. Y que gana Trump, imagínese.

...

Pero para los conservadores y para los oligarcas, Carstens es un genio, y sí, cuando fue secretario de Hacienda, Carstens, tres años consecutivos sacó el presupuesto público por unanimidad, imagínense, todos los votos de todos los diputados de todos los partidos aprobando el presupuesto.

¿Cómo le hacía?

Pues era buenísimo para repartir moches,
...

Luego, Alejandro Moreno, ya se sabe, ¿no?

Beatriz Paredes.

Carlos Loret de Mola, no, él no, él gana más, es de los más ricos (...) no tiene autoridad moral, no tiene autoridad política. Pero no creo que esté de candidato a la presidencia.

Medina Plascencia, puede ser que sí.

Claudio X, ya dijimos que no íbamos a hablar de él.

Chumel Torres, no, tampoco, creo.

Damián Zepeda, sí, es un dirigente del PAN, él sí ya expresó que quería.

Dante Delgado, no sé si lo ha manifestado.

Sodi, sí dijo que sí quería.

Denise Dresser, no sé.

Diego Fernández de Cevallos, no sé también, pero es famoso.

Álvarez Icaza también, es conservador y bastante falsario.

Enrique Alfaro, no sé. Es gobernador de Jalisco.

Enrique De la Madrid, él sí ya se pronunció que quiere.

No sé si Fernando Canales Clariond.

Quadri, Quadri sí. Vamos a hablar de Quadri, porque es interesante. ¿No tienes ahí...? Para que vean cómo no se ayudan, por más que yo los asesoro no se dejan ayudar. ¿No tienes ahí una foto en donde está el presidente del PAN dándole a Quadri su credencial del PAN? A ver, búscala.

Imagínense, ¡cómo va a aceptar el PAN a Quadri —es de juicio práctico, de sentido común, que es muchas veces el menos común de los sentidos— si Quadri declaró que el problema de México era que existían estados como Oaxaca, como Chiapas y como Guerrero, que si desaparecían estos tres estados México se iba a ir para arriba, iba a progresar! Entonces, ¿quién con un poco de luz en la frente de Oaxaca, de Chiapas, de Guerrero va

a votar por el PAN teniendo a Quadri? Digo, es... Ahí está, miren. No se dejan, ya más no puede uno hacer por ellos.

...

- (66) Como se advierte, de una lectura textual y contextual y bajo la apariencia del buen derecho, hay elementos ciertos y objetivos que permiten concluir que el mensaje del presidente de la República busca influir en la decisión del auditorio sobre quienes son una opción aceptable para contender y, por otra parte, denostar otras posibles opciones políticas, de manera anticipada.
- (67) La referencia a las personas del “flanco izquierdo” supone su aprobación que contrasta con la crítica e, incluso denostación al identificar otras personas como “bloque conservador”, significa posicionar en beneficio o perjuicio a una opción política, conducta que el titular del Poder Ejecutivo federal tiene prohibida constitucionalmente.
- (68) En relación con los procesos electorales locales que están en curso, el presidente de la República se refirió a ellos aparentemente de manera neutral; sin embargo, era innecesaria la referencia a estos comicios seguida de consideraciones sobre los supuestos malos manejos del bloque conservador y los gobiernos neoliberales. Esto resulta trascendente si se considera que, es un hecho notorio,³⁰ que en el Estado de México y Coahuila no gobierna el partido Morena.
- (69) Al respecto, esta Sala Superior ya determinó, al resolver el recurso SUP-REP-64/2023 que las conferencias en las que se haga referencia al denominado “plan C” para señalar que no se vote por el bloque conservador, se actualiza la procedencia de las medidas cautelares, ya que implican una vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad como ejes rectores de los procesos electorales en su integridad, mismos que no pueden ser considerados como restricciones injustificadas a la

³⁰ Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 2, de la Ley de Medios.



libertad de expresión o al derecho a la información, dado que todos los servidores públicos deben ceñir su actuar a tales principios.³¹

- (70) En el caso particular, aun cuando no hay una referencia expresa al denominado “plan C”, lo cierto es que el discurso es consistente en influir en la decisión del electorado a favor de Morena y la cuarta transformación frente a otras opciones políticas, en su concepto, conservadoras y neoliberales que supuestamente hicieron mal uso de los recursos públicos.
- (71) Asimismo, el presidente de la República señala, identifica y, en algunos casos, critica a las personas que identifica como conservadores, ridiculiza a un partido político y al propio militante por su afiliación, lo cual busca, con claridad, restar adeptos a esa opción política a partir de un foro con impacto nacional que, por principio, debería observar los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad:

Quadri, Quadri sí. Vamos a hablar de Quadri, porque es interesante. ¿No tienes ahí...? Para que vean cómo no se ayudan, por más que yo los asesoro no se dejan ayudar. ¿No tienes ahí una foto en donde está el presidente del PAN dándole a Quadri su credencial del PAN? A ver, búscala.

Imagínense, ¡cómo va a aceptar el PAN a Quadri —es de juicio práctico, de sentido común, que es muchas veces el menos común de los sentidos— si Quadri declaró que el problema de México era que existían estados como Oaxaca, como Chiapas y como Guerrero, que si desaparecían estos tres estados México se iba a ir para arriba, iba a progresar! Entonces, ¿quién con un poco de luz en la frente de Oaxaca, de Chiapas, de Guerrero va a votar por el PAN teniendo a Quadri? Digo, es... Ahí está, miren. No se dejan, ya más no puede uno hacer por ellos.

Ya con eso, ya para qué vamos a la lista.

- (72) Al respecto, es importante señalar que el partido político mencionado expresamente por el presidente de la República participa, en coalición, en la contienda en los estados de Coahuila y de México. Así también, el material denunciado se encuentra alojado en las plataformas electrónicas del gobierno federal y del presidente de la República, por lo que estos se

³¹ SUP-REP-64/2023, resuelto el 7 de abril de 2023, respecto del cual se concedieron las medidas cautelares en relación con las expresiones: “Presidente de la República: ...ahora hay un plan C, que no estén pensando que ya terminó todo.

Interlocutor: ¿Cuál es?

Presidente de la República: Pues que no se vote por el bloque conservador para que siga la transformación, ni un voto a los conservadores, si a la transformación. Ese es el plan C, ese ya lo aplicamos en el 18, fue el pueblo el que dijo ‘basta’ y se inició la transformación...”

encuentran disponibles al público en general, incluyendo a la ciudadanía de esas entidades.

- (73) Asimismo, la libertad de expresión cede respecto del principio de imparcialidad, ya que se trata de un mandato regulado a nivel constitucional y legal que rige la materia electoral, ya que, con independencia de que las conferencias matutinas se consideren como un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, se debe atender que esa forma de comunicación del presidente de la República debe observar los principios de imparcialidad, neutralidad y uso debido de los recursos públicos.
- (74) Lo anterior, en el entendido de que se señaló que el presidente de la República tiene que observar un deber de cuidado reforzado en la manifestaciones o expresiones que realice, en su carácter de servidor público y atendiendo a sus deberes, obligaciones y responsabilidades especiales constitucionales, para evitar incurrir en responsabilidad de manera directa o indirecta.³²
- (75) Consecuentemente, de un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, es posible advertir que los hechos denunciados pudieran ser contrarios a las disposiciones constitucionales, en razón de que aparentemente posiciona una opción política y, por otra, descalifica o desacredita a otras personas y fuerzas políticas, lo cual, de ninguna forma puede ser parte del ejercicio de comunicación de transparencia y rendición de cuentas, por el contrario, éstas pudieran afectar la equidad en la contienda electoral o influir en las preferencias de la ciudadanía en el marco de los procesos electorales locales actualmente en curso y los futuros.
- (76) Por tanto, esas expresiones al tratarse de cuestiones de naturaleza electoral, al emitirse en espacios de comunicación oficial para compartir o difundir información, en un análisis preliminar, se considera que se apartan del carácter institucional, informativo, educativo o de orientación social que debe tener dicha conferencia, en tanto que el presidente de la República,

³² Resulta aplicable lo resuelto en el SUP-REP-20/2022 y SUP-REP-111/2021.



en el ejercicio de sus funciones, en ningún caso y bajo ninguna circunstancia, puede llamar a votar o no votar por algún partido o fuerza política.

- (77) Si bien todas las personas tienen derecho a ejercer plenamente su libertad de expresión, en el caso de servidores públicos, existen prohibiciones directas y un deber reforzado de cuidado en tiempos electorales a fin de no influir de manera indebida en los procesos electorales en curso, y en paralelo un deber de la autoridad electoral administrativa, aun en sede cautelar, de dar un mayor peso a los principios que resguardan el equilibrio en la competencia electoral³³, ya que debe recordarse que la equidad constituye el eje rector que da contenido a los derechos de quienes participan en tales procesos y sirve de sustento a las limitaciones impuestas a los competidores y a los terceros, a fin de evitar el ejercicio de influencias indebidas.
- (78) En el marco de los procesos electorales, las libertades de expresión e información tienen un papel esencial, porque se erigen como un auténtico instrumento para generar la libre circulación del discurso y debate políticos, a través de cualquier medio de comunicación esencial para la formación de la opinión pública de los electores y convicciones políticas.
- (79) Si bien, en principio, todas las formas de expresión cuentan con protección constitucional y convencional, el derecho a la libertad de expresión no es absoluto, de ahí que en el caso de servidores públicos, en especial los de alto rango, en última instancia, durante el ejercicio de sus funciones, dicha libertad de expresión individual tiene que ceder ante las prohibiciones específicas y directas, así como su deber de cuidado y observancia a los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad durante la realización de procesos electorales, máxime que sus actividades deben estar dirigidas a dar cumplimiento a sus obligaciones en ejercicio del desempeño del cargo, y no al debate político y, por lo tanto, no puede válidamente formular expresiones a favor o en contra de candidaturas o partidos políticos.

³³ SUP-REP-25/2014.

- (80) En efecto, la libertad de expresión de los funcionarios públicos, entendida más como un deber o poder de los mismos para comunicar a la ciudadanía cuestiones de interés público (los cuales, a su vez, tienen el derecho a que se les informe debidamente),³⁴ implica que éstos tengan la posibilidad, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, de emitir opiniones en ciertos contextos electorales **siempre que con ello no se vulneren o se pongan en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad en la contienda.**
- (81) Tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como el Tribunal Europeo han coincidido en que los funcionarios públicos no quedan fuera del ámbito de protección de los tratados de derechos humanos, ya que determinan que se aplican a todas las personas que se encuentren “bajo su jurisdicción”. Sin embargo, y en concreto en materia de libertad de expresión, la Corte IDH ha señalado que, aunque sean funcionarios públicos, los derechos de los que gozan no son absolutos, por lo que pueden ser objeto de restricciones compatibles con la Convención Americana.³⁵
- (82) En particular, se debe precisar que los poderes ejecutivos de la región tienen “responsabilidades especiales” en materia de libertad de expresión, ya que suelen ser actores centrales en el debate político en cada uno de sus países.³⁶

³⁴ La Corte Constitucional colombiana ha sostenido que “las declaraciones de altos funcionarios públicos -de nivel nacional, local o departamental- **sobre asuntos de interés general no entran en el ámbito de su derecho a la libertad de expresión u opinión**, sino que se constituyen en una forma de ejercer sus funciones a través de la comunicación con la ciudadanía” (T-627/2102).

También ha sostenido que “Los límites del poder-deber de comunicación de los altos funcionarios públicos con la ciudadanía son (i) la veracidad e imparcialidad cuando transmitan información, (ii) la mínima justificación fáctica y la razonabilidad de sus opiniones y, en todo caso, (iii) el respeto de los derechos fundamentales, especialmente de los sujetos de especial protección constitucional” (T-627/2102).

³⁵ Cfr. Corte IDH, *Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, pár. 169 y TEDH, *Caso Wille Vs. Liechtenstein*, sentencia de 28 de octubre de 1999, párrs. 41 y 42.

³⁶ *Mutatis mutandis*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales, OEA/Ser.G CP/CAJP/INF.652/19, Washington, octubre, 2019, p. 35.



- (83) Por otra parte, **en cuanto a la medida cautelar en su vertiente de tutela preventiva en relación con el proceso electoral federal 2023-2024**, se considera **procedente**.
- (84) Cabe destacar que la conferencia denunciada consiste en un acto consumado, por lo que, en términos del artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE,³⁷ las medidas cautelares, en principio, no son procedentes en contra de hechos futuros de realización incierta; sin embargo, existe se considera justificado el dictado de una medida cautelar o precautoria como **tutela preventiva**, las cuales atienden a la necesidad de impedir que una conducta probablemente ilícita afecte principios o valores que puedan viciar los procesos electorales, y que tienen la finalidad de ordenar una conducta concreta para evitar que se repita la ilicitud.
- (85) En dicho sentido, también se considera que se trata de una medida idónea (puesto que es una providencia adecuada para impedir que se pongan en riesgo dichos valores constitucionales) y proporcional (porque limita la libertad de expresión de un servidor público en función de su calidad de presidente de la República, con todo lo que en su contexto histórico y político, y sólo respecto de ciertos discursos que, por su contenido y resonancia mediática, son potencialmente lesivos para el orden constitucional).
- (86) De igual forma, cabe enfatizar que los servidores públicos tienen la obligación constitucional de respetar y observar permanentemente el principio de imparcialidad, lo cual implica, que no deberán realizar actividades que, atendiendo a la naturaleza de su función, puedan influir en los procesos electorales o en la voluntad ciudadana.

³⁷ Artículo 39

De la notoria improcedencia

1. La solicitud de adoptar medidas cautelares será notoriamente improcedente, cuando:

...

III. Del análisis de los hechos o de la investigación preliminar, se observe que se trata de actos consumados, irreparables o futuros de realización incierta, y

...

(87) Resulta pertinente desarrollar, en un análisis preliminar, el contexto en que fueron realizadas las expresiones denunciadas:

- a) **Llamado a votar y no votar:** Las expresiones denunciadas se realizaron durante la conferencia matutina por el presidente de la República el quince de mayo.
- b) **Calidad y tipo de servidor público.** La persona denunciada es el presidente de la República, por tanto, se trata de un servidor público del más alto nivel.
- c) **Expresiones.** Las expresiones realizadas por el presidente de la República en las conferencias matutinas denunciado —previamente señaladas— abordan cuestiones políticas y electorales.

En aquellas declaraciones, el presidente realizó manifestaciones respecto de la falta de racionalidad para que un partido político acepte dentro de su militancia a una persona por quien nadie votaría, así como el riesgo de votar por un gobierno que denomina régimen conservador y la identificación de personas del “flaco izquierdo” que podrían contender a una precandidatura y candidatura.

- d) **Tiempo.** Los hechos denunciados tuvieron verificativo el quince de mayo de dos mil veintitrés, esto es, durante los periodos de campañas electorales en los procesos electorales que se encuentran en curso, pero previamente al inicio del proceso electoral federal 2023-2024.

(88) Conforme con el marco jurídico previamente establecido para la procedencia de la tutela preventiva, se debe advertir un riesgo de que las conductas denunciadas se sigan presentando, toda vez que, para la Sala Superior resulta un hecho notorio,³⁸ lo resuelto en los recursos SUP-REP-229/2021, SUP-REP-64/2023 y acumulado y SUP-REP-89/2023, en los que

³⁸ En términos del artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios.



la solicitud de medidas cautelares se plantearon en contra de expresiones realizadas por el presidente de la República en sus conferencias matutinas.

- (89) En el primero de ellos, **SUP-REP-229/2021**, resuelto el *dos de junio de dos mil veintiuno*, se confirmaron las medidas cautelares dictadas en contra de mensajes que presuntamente constituían propaganda gubernamental en distintas mañaneras en las que, entre otras cuestiones, se exhortó al *titular del ejecutivo para que se abstuviera de difundir, bajo cualquier modalidad o formato, propaganda gubernamental no permitida, referirse a temas electorales o a cualquier información que pudiera influir en las preferencias electorales de la ciudadanía*.
- (90) Como fue señalado, en dicho caso, la Comisión de Quejas y Denuncias advirtió un actuar antijurídico continuado, constante y reiterado en el marco de dichas conferencias constitutivo de propaganda gubernamental en periodo prohibido; porque en 29, de las 36 conferencias analizadas, se advertía preliminarmente la emisión de mensajes constitutivos de propaganda gubernamental en periodo prohibido.
- (91) Por otra parte, en el **SUP-REP-64/2023 y acumulado**, resuelto el siete de abril del presente año, la Sala Superior también confirmó el dictado de medidas cautelares emitidas por la Comisión de Quejas respecto de la conferencia matutina realizada el pasado veintisiete de marzo y se ordenó que realizara las acciones, trámites y gestiones necesarias para eliminar de los archivos de audio, audiovisuales y/o versiones estenográficas de la referida conferencia matutina o modificar los referidos archivos a efecto de que sean suprimidas las manifestaciones señaladas.
- (92) La expresión denunciada en dicho procedimiento fue vinculada con lo que el presidente de la República denominó el “**plan C**”, consistente en que **no se vote por el bloque conservador para que siga la transformación**, ya que, de un análisis preliminar, el titular del Ejecutivo Federal se pronunció a favor de una fuerza política y hace un llamamiento a no votar por el bloque conservador.

- (93) En el **SUP-REP-89/2023**, resuelto el ocho de mayo de dos mil veintitrés, se **confirmó** el acuerdo de la Comisión de Quejas, en el que se declararon **improcedentes** las medidas cautelares solicitadas en contra del titular del Ejecutivo Federal por diversas manifestaciones realizadas en la conferencia matutina de 19 de abril, **en el que pide a la ciudadanía de manera directa que se vote no sólo por los diputados, sino por los senadores de su partido político u otros que sean afines a su “movimiento”**.³⁹
- (94) En dicho precedente, se confirmó que del análisis contextual del mensaje no se advertía la urgencia que justificara su procedencia, dado que aquél estaba vinculado con el proceso federal 2023-2024 para la renovación del Poder Legislativo; y, por el otro, porque su petición estaba basada en hechos futuros de realización incierta, ya que, a diferencia del anterior precedente aquí no había un llamado a no votar por el bloque conservador.
- (95) Recientemente, se aprobó el **SUP-REP-114/2023 y acumulado**, en este caso, se revocó el acuerdo de la Comisión de Quejas que negó la adopción de medidas cautelares en relación con las conferencias de prensa del nueve y once de mayo del año en curso, en las que el presidente de la República realizó manifestaciones en reacción a la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por la que invalidó la primera parte de la reforma a distintas leyes electorales conocida como “plan B”, por lo que explicó en que

³⁹ Cinco. **El 1º de septiembre del año próximo**, 1º de septiembre del año próximo, ese día voy a informar al pueblo de México, va a ser mi último informe antes de terminar mi mandato; para entonces **ya van a estar en funciones los nuevos legisladores, porque la elección va a ser en junio del año próximo**. Y aquí estoy hablando del 1º de septiembre, es decir, va a **entrar la nueva legislatura**, que espero con toda mi alma que se integre por voluntad del pueblo, de manera democrática, **con una mayoría calificada de diputados y senadores vinculados a nuestra Cuarta Transformación**, y entonces el día 1º de septiembre del año próximo presentaré una nueva iniciativa de reforma constitucional para insistir en que la Guardia Nacional dependa de la Secretaría de la Defensa, esperando se apruebe dicha reforma antes del último día de mi gestión, que va a ser a finales de septiembre; van a tener un mes y voy a pedir que se dé prioridad. Va a depender de que el pueblo decida votar, no sólo por un candidato de nuestro movimiento, candidata o candidato, sino también, que es muy importante, por los legisladores candidatos a diputados y senadores. Porque ya lo estamos constatando: **se puede tener mayoría simple, más del 50 por ciento, pero para llevar a cabo una reforma constitucional se requieren dos terceras partes de los votos, es decir, se requiere una mayoría calificada**. En el caso de los diputados no son 251 votos. Con eso se puede llevar a cabo una reforma a una ley secundaria o se puede aprobar una ley, pero no se puede, con la mayoría más uno, aprobar una reforma constitucional.



va a consistir su “plan C”, esto es, en obtener mayoría calificada en el Congreso para que se puedan hacer reformas a la Constitución, por lo que pidió que en la próxima elección no sólo se vote por el candidato o candidata a la presidencia, sino votar por los legisladores para que la transformación cuente con mayoría calificada.

- (96) En ese caso, hizo énfasis en que, para continuar con la transformación, las pensiones para los adultos mayores, o que siguiera la corrupción, clasismo, racismo, discriminación, entrega de los bienes de la Nación a particulares y a extranjeros, los altos salarios de servidores públicos, medios de comunicación manipulados o periodistas millonarios, “Ya sabes por quién vas a votar”.
- (97) Al respecto, esta Sala Superior determinó que la responsable valoró incorrectamente los mensajes al no considerar el contexto y los precedentes a los que se ha hecho referencia,⁴⁰ ya que el presidente de la República tenía un especial deber de cuidado en relación con sus expresiones, debido al nivel y jerarquía de su encargo, por lo que su derecho a la libertad de expresión debía ceder respecto del mandato constitucional de imparcialidad y neutralidad, por lo que estaba impedido para hacer llamados a votar por el bloque conservador o, bien, a votar o no votar por determinadas opciones políticas.⁴¹

⁴⁰ Particularmente, el SUP-REP-64/2023.

⁴¹ Las expresiones analizadas consistieron en:

- Plan B, ahí viene el C.
- ¿qué es lo que se tiene que hacer? Pues, primero, que se tenga mayoría calificada en el Congreso para que se puedan hacer reformas a la Constitución, porque la mayoría simple no permite que haya reforma a la Constitución.
- De 500 diputados, son 300 de mayoría y 200 plurinominales, 500. Para poder reformar la Constitución se necesita 334; hay que ir por los 334 en la próxima elección para poder llevar a cabo reformas constitucionales. Ese es el plan C.
- Primero tener la mayoría en el Congreso, mayoría calificada, que cuando se vaya a votar se piense en eso. Si se está en contra del clasismo, del racismo, de la corrupción, que se piense, a la hora de votar, que sea no sólo para el presidente o la presidenta.
- ...a la hora de votar que no se esté pensando nada más por el presidente o la presidenta, no. El Congreso es importantísimo, importantísimo, y sí se puede alcanzar. Si hoy fuesen las elecciones, se alcanza, porque en las encuestas la gente está a favor de la transformación, hay encuestas en donde tenemos una aprobación hasta del 80 por ciento.
- ...Entonces, ¿qué conclusión? Pues hay que votar, hay que votar, hay que votar, no sólo para el candidato a presidente, hay que votar por los legisladores, por los candidatos a diputados y a senadores, para que la transformación cuente con mayoría calificada.

- (98) De lo anterior, se advierte que no es la primera vez que el presidente de la Republica realiza manifestaciones vinculadas con procesos electorales como es: **1)** referirse a temas electorales o a cualquier información que pudiera influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, **2)** al denominado “plan C”, consistente en que no se vote por el bloque conservador para que siga la transformación, y **3)** que pide a la ciudadanía de manera directa que se vote no sólo por los diputados, sino por los senadores de su partido político u otros que sean afines a su “movimiento” para el proceso electoral federal 2023-2024.
- (99) De ahí que pueda considerarse que por la reiteración de la conducta es altamente probable que, auténticamente, se trate de una estrategia político-electoral, como deriva de la semejanza y objetivos comunes del discurso, según las circunstancias actuales y las que imperan en hechos precedentes; esto es, ante el riesgo de que se esté en presencia de una real desviación del poder, en forma razonable y objetiva, está justificado el dictado **de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva**, de conformidad con el artículo 16, párrafo 1, de la Ley de Medios.
- (100) Lo anterior implica un riesgo, ya que dichas expresiones se realizan en las conferencias que son transmitidas por radio y televisión, las cuales, a partir de un análisis preliminar, no se ajustan al cumplimiento de las obligaciones

-
- ¿Por qué están bloqueando los conservadores? Porque, aun cuando los legisladores de la transformación son mayoritarios, no alcanzan a tener mayoría calificada; pero sí podrían tener mayoría calificada si se está a favor del cambio. Eso es lo que se va a resolver en el 24.
 - ¿Quieres transformación? ¿Quieres que continúe la transformación o no? Eso es lo que se va a votar. ¿Quieres que regresen los corruptos? Ya sabes por quién vas a votar. ¿Quieres que siga la transformación? También, ya sabes. ¿Quieres que siga el clasismo, que te sigan humillando? Ya sabes por quién vas a votar. ¿Quieres que siga el racismo? Ya sabes por quién vas a votar. ¿Quieres que continúe la discriminación? Ya sabes por quién vas a votar. ¿Quieres que se sigan entregando los bienes de la nación a particulares y a extranjeros? Ya sabes por quién tienes que votar. ¿Quieres que, por el bien de todos, primero los pobres? Ya sabes también por quién vas a votar. ¿Quieres que continúen las pensiones para los adultos mayores? Ya sabes por quién vas a votar. ¿Quieres que sigan ganando 500, 600 mil pesos mensuales los ministros de la Corte? Ya sabes por quién vas a votar. Está clarísimo todo. Por eso, qué bueno que están surgiendo todos estos temas. ¿Quieres que sigan los medios de comunicación manipulando? Ya sabes por quién vas a votar. ¿Quieres que siga habiendo periodistas millonarios, con residencias y con departamentos en el extranjero? Ya sabes por quién vas a votar.



en materia de transparencia y rendición de cuentas, máxime si se considera que son realizadas en forma directa por el titular del Poder Ejecutivo —jefe del Estado mexicano— quien tiene una representación protagónica en el marco histórico-social mexicano, dispone de mando para la disposición de los recursos financieros, materiales y humanos con los que cuenta la totalidad de la administración pública, por lo que influye relevantemente en el electorado, cuando éste tiene prohibiciones constitucionales directas y, además, sobre él pesa un especial deber de cuidado respecto de sus subalternos y para adoptar las medidas activas que estén en el alcance de sus atribuciones para impedir que se vulneren principios constitucionales que deben observarse para garantizar la equidad en los procesos electorales en curso o por verificarse.

- (101) Por lo tanto, desde una perspectiva preliminar, los hechos denunciados relativos a las expresiones realizadas durante la conferencia matutina pudieran ser contrarias a las disposiciones constitucionales —ilícitos constitucionales—, por ser contrarias a los principios que rigen los procesos electorales, entre otros, los de imparcialidad y neutralidad, principios que deben tutelarse durante la realización de dichos procesos; que tienen como finalidad prevenir una afectación en los procesos electorales que pudiesen viciarlos e incluso afectar su validez debido a que la conducta ilícita continúe o se repita, ya que son expresiones que pueden viciar los procesos electorales.
- (102) Lo anterior, porque en forma anticipada, se está posicionando y desacreditando a determinadas personas y entes políticos, por parte de un servidor público del más alto nivel, en las que se incluyen abiertamente elementos e información de índole político electoral que pudieran afectar la equidad en la contienda electoral o influir en las preferencias de la ciudadanía en el marco del próximo proceso electoral federal y de los procesos electorales locales actualmente en curso; además, en tanto que se advierte el actuar sistemático de la conducta, así como el riesgo de que ésta puede seguir repitiéndose. Todos estos elementos fácticos y jurídicos llevan a concluir que es **procedente el dictado de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva.**

- (103) Por tanto, **a fin de garantizar** los principios constitucionales indicados, principalmente el de la equidad de la contienda y, ante el riesgo de que conductas como las analizadas en estos medios de impugnación se repitan u ocurran nuevamente, se considera necesario justificado y proporcional **el dictado de una medida precautoria bajo la institución de la tutela preventiva, en el sentido de vincular al Presidente de México para que se abstenga de realizar expresiones y declaraciones de índole electoral**, así como utilizar los espacios de comunicación oficial y aprovechar las funciones inherentes a su cargo con fines político-electorales. Esta determinación se adopta para prevenir daños irreparables a la equidad de las contiendas electorales y garantizar que el poder político no se utilice en contra o a favor de cierta fuerza política o candidatura.
- (104) Finalmente, dicha tutela preventiva encuentra sustento en artículo el 134, párrafos séptimo y último, de la Constitución Federal y en el artículo 449, numeral 1, incisos c) y d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en la invocada jurisprudencia 14/2015 de esta Sala Superior, de rubro: MEDIDAS CAUTELARES SU TUTELA PREVENTIVA.⁴² En esta última disposición se establece que

⁴² *Texto:* La protección progresiva del derecho a la tutela judicial efectiva y el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos, atendiendo a lo previsto en los artículos 1º, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica la obligación de garantizar la más amplia protección de los derechos humanos que incluya su protección preventiva en la mayor medida posible, de forma tal que los instrumentos procesales se constituyan en mecanismos efectivos para el respeto y salvaguarda de tales derechos. Las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, al constituir medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo, y tutelar directamente el cumplimiento a los mandatos (obligaciones o prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo, ya que siguen manteniendo, en términos generales, los mismos presupuestos, la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, proporcionalidad y, en su caso, indemnización, pero comprendidos de manera diferente, pues la apariencia del buen derecho ya no se relaciona con la existencia de un derecho individual, sino con la protección y garantía de derechos fundamentales y con los valores y principios reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales, y con la prevención de su posible vulneración. Lo anterior encuentra sustento en la doctrina procesal contemporánea que concibe a la tutela diferenciada como un derecho del justiciable frente al Estado a que le sea brindada una protección adecuada y efectiva para solucionar o prevenir de manera real y oportuna cualquier controversia y, asimismo, a la tutela preventiva, como una manifestación de la primera que se dirige a la prevención de los daños, en tanto que exige a las autoridades la adopción de los mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas que a la postre puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida. Así, la tutela



constituyen infracciones a dicha ley de las autoridades o de los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión, entre otros sujetos normativos, la vulneración del principio de **imparcialidad** en los términos del artículo 134 de la Constitución general, cuando tal conducta afecte la **equidad** en la competencia entre los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales; y alude también a aquellas otras conductas que pudieran implicar propaganda de servidores públicos en el periodo de campañas electorales, o bien, que se traduzcan en coacción o presión al electorado, para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato. Lo anterior, habida cuenta de la necesidad de proteger los principios que rigen las elecciones, las obligaciones de las autoridades públicas y el especial deber de cuidado con motivo de la relevancia de las funciones de los servidores públicos.

- (105) Por lo anterior, resulta innecesario analizar los diversos planteamientos que formuló el partido recurrente, en tanto que alcanzó su pretensión.
- (106) En términos similares se resolvió el SUP-REP-114/2023 y acumulados.

9. EFECTOS

- (107) Al haber resultado **fundado** el agravio relativo a la vulneración al principio de exhaustividad y congruencia, este órgano jurisdiccional federal concluye que lo procedente es:⁴³

1. **Declarar procedente** la adopción de las medidas cautelares solicitadas respecto del material denunciado.
2. **Vincular** a la **Presidencia de la República** para que en **un plazo que no podrá exceder de veinticuatro horas contadas**, a partir de la notificación de la presente sentencia, realice todas las acciones,

preventiva se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.

⁴³ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 6º, párrafo 3, y 47, párrafo 1, de la Ley de Medios.

trámites y gestiones necesarias, por sí o a través del servidor público que se encuentre en aptitud material y jurídica de realizarlo, para eliminar las publicaciones o modificar las publicaciones que contengan los audiovisuales y/o versiones estenografías de la conferencia matutina de **quince de mayo de dos mil veintitrés**, en cualquiera plataforma oficial.

3. Se vincula a la Presidencia de la República para que se **abstenga de presentar, difundir, publicar y poner a disposición de la señal satelital**, según correspondan sus funciones, cualquier manifestación en la que llame a votar o no votar por un determinado ente político respecto de algún proceso electoral, ya sea refiriéndose a un partido político o movimiento electoral, o expresiones similares que contraríen a las disposiciones constitucionales o fuera de las excepciones que ella establece y que se encuentren prohibidas, así como de aquellas que vulneren los principios constitucionales de **imparcialidad y neutralidad**, en cualquier espacio o medio de comunicación o usar recursos públicos en propaganda con fines electorales.
4. 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.
5. Se vincula al **presidente de la República** para que se abstenga, bajo cualquier modalidad o formato de comunicación oficial, de realizar o emitir manifestaciones como la denunciada, específicamente llamar a votar o no votar por determinados partidos políticos, movimientos electorales o personas, así como expresiones equivalentes. Ni usar recursos recursos públicos en propaganda con fines electorales.
6. **Vinculación para el cumplimiento de la presente sentencia.** La Ley de Medios establece ⁴⁴ que las autoridades de todos los niveles

⁴⁴ Artículo 5, párrafo 1, de la Ley de Medios, que a la letra señala: “Las autoridades federales, de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como los ciudadanos, partidos políticos, candidatos, organizaciones y agrupaciones políticas o de ciudadanos, y todas aquellas personas físicas o morales, que con motivo del trámite, sustanciación y resolución de los medios de



de gobierno, las y los ciudadanos, las organizaciones y las personas físicas o morales, entre otras, que desacaten las resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral con motivo del trámite, sustanciación y resolución de los medios de impugnación de su competencia, serán sancionados en los términos de dicho ordenamiento.

Bajo esta premisa, se **vincula** a la **Consejería Jurídica**, al **titular de la Coordinación General de Comunicación Social, Vocería del Gobierno de la República**; al **Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales CEPROPIE**, así como a **cualquier otra persona Servidora Pública** que participe dentro del formato informativo de las conferencias matutinas conocidas como “mañaneras”, a colaborar en el cumplimiento de las medidas cautelares confirmadas por esta ejecutoria.

7. **Apercibimiento.** Se apercibe al titular del Ejecutivo Federal que, en caso de incumplimiento de las medidas cautelares confirmadas en esta ejecutoria, la Comisión de Quejas podrá, de manera directa y sin trámite alguno, ordenar a cualquier concesionaria pública o privada el cese de cualquier transmisión o difusión de programas, spots o materiales de video o audio violatorios de las medidas cautelares referidas.
8. El INE queda facultado para tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de lo ordenado por esta determinación.

10. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **revoca** el acuerdo controvertido para los **efectos** precisados en la presente resolución.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación pertinente.

impugnación a que se refiere el párrafo 2 del artículo 3, no cumplan las disposiciones de esta ley o desacaten las resoluciones que dicte el Tribunal Electoral, serán sancionados en los términos del presente ordenamiento.”

Así, por **unanimidad** de votos, con los votos concurrentes de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, así como de los magistrados José Luis Vargas Valdez y Felipe Alfredo Fuentes Barrera, , lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con la ausencia del magistrado Indalfer Infante Gonzales. El secretario general de acuerdos da fe que la presente resolución se firma de manera electrónica.

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

Magistrado Presidente

Nombre:Reyes Rodríguez Mondragón
Fecha de Firma:31/05/2023 08:48:16 p. m.
Hash:✔SzvgSSSb9ikfMYk6eMinQ+Gfx6I=

Magistrado

Nombre:Felipe de la Mata Pizaña
Fecha de Firma:31/05/2023 10:41:58 p. m.
Hash:✔8R946j+DgQhXXEjb0OyQz9pfls8=

Magistrado

Nombre:Felipe Alfredo Fuentes Barrera
Fecha de Firma:01/06/2023 10:29:44 a. m.
Hash:✔pu4dqsWYdCl3R7ZUPf7aogtaOQE=

Magistrada

Nombre:Janine M. Otálora Malassis
Fecha de Firma:01/06/2023 11:10:24 a. m.
Hash:✔y6Bvq1OjOxmAQEZXVaAwM9qxZv0=

Magistrada

Nombre:Mónica Aralí Soto Fregoso
Fecha de Firma:01/06/2023 11:04:24 a. m.
Hash:✔XvIBAUo5rmar/tDa1MX8mXzQdao=

Magistrado

Nombre:José Luis Vargas Valdez
Fecha de Firma:31/05/2023 10:45:34 p. m.
Hash:✔q2sMXceVzb+iSUZk1HRCgNcjiWw=

Secretario General de Acuerdos

Nombre:Luis Rodrigo Sánchez Gracia
Fecha de Firma:31/05/2023 08:12:04 p. m.
Hash:✔6cnxbHGYxUHeLyFMfEn7KjvBbgI=



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 167, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE SUP-REP-119/2023.

- 1 Con la debida consideración a la mayoría de las magistraturas integrantes del Pleno que avalaron la sentencia dictada en el indicado expediente, formulo el presente voto concurrente, porque, si bien coincido con el sentido de revocar el acuerdo impugnado, me aparto de que se justifique hacerlo respecto de las medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva y, por ende, también disiento de los efectos vinculados con dicho tipo de providencia cautelar.
- 2 Desde mi perspectiva, conforme a los elementos que obran en el expediente, y atendiendo a que se trataba de actos consumados, únicamente procedía conceder la medida cautelar a efecto de que se eliminaran de cualquier plataforma digital las publicaciones que contienen los audiovisuales o versiones estenográficas de las conferencias matutinas del quince de mayo del presente año, al poder estar vinculadas las expresiones allí emitidas por el titular del ejecutivo federal con llamamientos positivos o negativos al voto, lo que pudiera transgredir los principios de imparcialidad y equidad, al poder ser visualizadas por la ciudadanía en general y en particular por aquella de los Estados con proceso electoral actual.
- 3 Sin embargo, tal y como lo he sostenido en otros posicionamientos disidentes, como en el voto concurrente correspondiente a los diversos expedientes identificados con las

claves SUP-REP-114/2023 y ACUMULADOS, estimo que no existían los elementos suficientes para declarar procedentes las medidas cautelares en su modalidad de tutela preventiva.

- 4 Lo anterior atendiendo a que, en la sentencia aprobada por la mayoría no se demuestra ni razona que cierto actuar ilícito y sistemático atribuido al titular del ejecutivo federal pudiera generar el riesgo inminente de que volvería a acontecer, para justificar la prevención de su comisión futura y el consecuente llamamiento a la abstención respecto de determinadas expresiones, lo que pudiera ser constitutivo de censura previa, en detrimento de la libertad de expresión y del acceso a la información.

I. Contexto de la controversia.

- 5 La problemática se originó con la denuncia que un partido político interpuso en contra del titular del ejecutivo federal, por considerar que había transgredido los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda, promoción personalizada y el uso indebido de recursos públicos.
- 6 Ello debido a que, en la conferencia matutina del quince de mayo, dicho funcionario público había emitido expresiones relativas a los posibles candidatos y candidatas que postularía MORENA a la presidencia de la República en relación con el proceso electoral federal 2023-2024, así como a la crítica a los aspirantes al mismo cargo público por parte de los partidos de oposición y afectar de manera directa los procesos electorales que actualmente se celebran en los Estados de México y Coahuila.



- 7 En la denuncia, se solicitó el dictado de medidas cautelares para que se eliminaran los llamados al voto, así como para que se abstuviera de formular pronunciamientos en ese sentido.
- 8 Una vez sustanciado el procedimiento sancionador por la autoridad instructora, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, declaró improcedente el dictado de medida cautelar, al estimar que no se advertía la urgencia o peligro en la demora que la justificara, debido a que no observaba manifestación alguna relacionada con los procesos electorales locales que se encuentran en curso en Coahuila y Estado de México y por estimar que la petición versaba sobre hechos futuros de realización incierta.
- 9 En contra de la citada determinación, acudió el partido promovente de la queja primigenia, alegando esencialmente que adolecía de indebida fundamentación y motivación y de falta de exhaustividad, solicitando su revocación.

II. Consideraciones de la sentencia aprobada por la mayoría.

- 10 En la sentencia aprobada por la mayoría, se consideraron fundados los agravios planteados, por lo que se determinó la revocación del acuerdo impugnado conforme a las siguientes consideraciones.

A. Respecto a la modalidad ordinaria de la medida cautelar.

- 11 En el análisis de este apartado, en la sentencia se estima que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral realizó un indebido análisis contextual de las expresiones denunciadas, debido a que no se vinculan exclusivamente con una opinión respecto del contexto de posibles precandidatos a la

presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, sino que el mensaje tiene una directriz: posicionar a Morena y sus posibles precandidaturas a la elección presidencial mediante el denuesto y descrédito hacia los partidos y personas que posiblemente pudieran estar interesadas en ocupar una precandidatura por parte de otras fuerzas políticas o la vía independiente.

- 12 En este contexto, se considera que la autoridad responsable fue omisa en advertir que las expresiones denunciadas contienen elementos ciertos y objetivos que permiten concluir que el mensaje del presidente de la República busca influir en la decisión del auditorio sobre quienes son una opción aceptable para contender y, por otra parte, denostar otras posibles opciones políticas, de manera anticipada.
- 13 Por ende, se estima que aparentemente posiciona una opción política y, por otra, descalifica o desacredita a otras personas y fuerzas políticas, por lo que no pueden ser parte del ejercicio de comunicación en materia de transparencia y rendición de cuentas, sino que pudieran afectar la equidad de la contienda o influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.

B. En relación con la vertiente de tutela preventiva de la medida cautelar.

- 14 Respecto de esta modalidad de providencia cautelar, la mayoría del pleno estimó que el contexto en el que se emitieron las expresiones denota que posiciona a una opción política y desacredita a otra, que la persona denunciada es un servidor público del más alto nivel, que el contenido es de naturaleza político-electoral, que se emitieron el quince de mayo, esto es,



durante los periodos de campaña de los procesos electorales en curso y previo al inicio del proceso electoral federal.

- 15 En cuanto al riesgo de que las conductas se sigan presentando, se invoca el SUP-REP-229/2021, en donde se confirmaron medidas cautelares exhortándose al titular del ejecutivo a abstenerse de aludir a temas electorales; el SUP-REP-64/2023, en que se confirmaron respecto del denominado plan C consistente en que no se vote por el bloque conservador para que siga la transformación; y el SUP-REP-89/2023, en que fueron improcedentes y las manifestaciones referían a que se vote no sólo por los diputados, sino también por senadores de su partido.
- 16 En esa misma línea, la sentencia refiere el criterio adoptado en la resolución de los diversos recursos SUP-REP-114/2023 y acumulado, en los que, se revocó el acuerdo que negó las medidas cautelares y se ordenó se retiraran de las redes del gobierno, respecto de mañaneras en las que el presidente de la República se refirió a que en la próxima elección no sólo se vote por el candidato o candidata a la presidencia, sino votar por los legisladores para que la transformación cuente con mayoría calificada.
- 17 Por ende, para la mayoría es factible concluir que no es la primera vez que el titular del ejecutivo federal realiza manifestaciones vinculadas con procesos electorales, lo que implica un riesgo por el contexto en el que se emiten, es decir, que se verifican a través de radio y televisión, por el jefe de Estado, por la influencia relevante en el electorado, por el deber de cuidado que le es exigible, por lo que se estima que al

advertirse un actuar sistemático de la conducta y el riesgo de que pueda seguirse repitiendo, es procedente la vertiente preventiva.

C. Efectos de la revocación.

18 Con motivo del sentido de la sentencia, como efectos se señalan los siguientes:

- i. Se declara procedente la adopción de medidas cautelares;
- ii. Se vincula al presidente de la República para que realice las acciones por si o a través de diverso servidor público, para que elimine las publicaciones que contienen los audiovisuales de las conferencias;
- iii. Se vincula al presidente de la República para que, se abstenga de presentar, difundir, publicar y poner a disposición de la señal satelital, cualquier manifestación en la que se llame a votar o no votar por un determinado ente político, así como aquellas que vulneren los principios de neutralidad o usar recursos públicos con fines electorales;
- iv. Se declaran procedentes las medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva;
- v. Se vincula al presidente se abstenga de realizar o emitir manifestaciones como las denunciadas, así como expresiones equivalentes, ni usar recursos públicos con fines electorales;
- vi. Se vincula a la Consejería Jurídica, al titular de la Coordinación General de Comunicación Social, Vocería del



Gobierno de la República; al CEPROPIE, a colaborar en el cumplimiento de las medidas cautelares; y

- vii. Se apercibe al presidente que, en caso de incumplimiento de las medidas cautelares, la Comisión de Quejas podrá, ordenar a cualquier concesionaria el cese de cualquier transmisión de programas, spots o materiales de video o audio violatorios de las medidas cautelares referidas.

III. Aspecto de coincidencia.

- 19 Estoy de acuerdo con la **revocación** del acuerdo controvertido, a partir de una indebida motivación y falta de exhaustividad para justificar la improcedencia de las medidas cautelares originalmente determinada, en cuanto a la pertinencia de la eliminación de las plataformas del gobierno federal y del propio titular del ejecutivo federal, de la conferencia matutina denunciada.
- 20 Lo anterior, porque coincido con la mayoría en que se puede advertir, en apariencia del buen derecho, que si se estaban emitiendo expresiones alusivas al voto positivo o negativo, preliminarmente podían poner en riesgo los principios de imparcialidad y equidad, motivo por el cual era factible ordenar el retiro o eliminación de la conferencia, de las plataformas visualizables por la ciudadanía no sólo en general, sino por aquella que reside en las entidades federativas que actualmente celebran procesos comiciales.

IV. Razones del disenso.

- 21 Desde la óptica del suscrito, tal y como lo razoné en asuntos similares, a los que previamente eh hecho referencia, en el

presente asunto no se actualizaron los supuestos para otorgar las medidas cautelares en tutela preventiva, toda vez que las condiciones y contexto planteado por el quejoso, así como los aspectos analizados por la responsable, son insuficientes para concluir que se está en presencia de conductas o declaraciones que, aún valoradas con diversas acontecidas en otros momentos, configuran una conducta reiterada y sistemática dirigida a influir en la equidad en la contienda de los comicios federales o locales, de conformidad con lo siguiente:

Naturaleza de las medidas cautelares en tutela preventiva

- 22 Esta Sala Superior ha enfatizado la función preventiva de las medidas cautelares o la necesidad de ejercer una tutela preventiva en los términos de la jurisprudencia 14/2015⁴⁵, al concebir tal tutela como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y, con ello, se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.
- 23 Tales consideraciones permiten identificar los principales elementos de las medidas cautelares, así como la finalidad y funcionalidad de su dimensión preventiva.

⁴⁵ MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 28, 29 y 30.



- 24 Razón por la cual, la autoridad competente deberá analizar de manera preliminar los valores y bienes jurídicos en conflicto, justificando la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida cautelar que se dicte o motivando las razones por las cuales aquélla se niegue.
- 25 En consecuencia, en ambos casos deberá fundar y motivar si la conducta denunciada, conforme a la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, trasciende por lo menos indiciariamente los límites del derecho o libertad que se considera violado y, si de manera preliminar, pudiera ubicarse o no en el ámbito de lo ilícito.

Caso concreto

- 26 En el presente asunto, la materia de la denuncia fueron las expresiones pronunciadas por el Presidente de la República en la conferencia de prensa matutina de quince de mayo de esta anualidad, relacionada con las precandidaturas de MORENA y de otros institutos políticos para la presidencia de la República en el proceso electoral federal 2023-2024.
- 27 Sobre el particular, se solicitó la adopción de medidas cautelares en tutela preventiva para el efecto de que se instruyera al titular del Ejecutivo Federal a fin de que se abstuviera de realizar llamados al voto a favor o en contra de alguna fuerza política, y que se vinculara a los servidores públicos a que se abstuvieran de utilizar recursos públicos para difundir expresiones dirigidas a influir en la competencia entre los partidos políticos o promover el voto en un sentido determinado.

- 28 La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral determinó negar las medidas solicitadas, sobre la base de que no se advertía urgencia alguna o peligro en la demora por no advertirse alguna vinculación con los procesos electorales locales del Estado de México o de Coahuila de Zaragoza.
- 29 Como se señaló, en la jurisprudencia 14/2015 se establece que la tutela preventiva de las medidas cautelares se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta probablemente ilícita continúe o se repita y con ello lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección, las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.
- 30 En ese contexto, no comparto la determinación adoptada en la decisión mayoritaria, toda vez que la decisión de otorgar la medida cautelar controvertida de naturaleza preventiva pretende evitar la repetición de la conducta denunciada para preservar los principios que rigen la función electoral, como son la equidad en una contienda futura y la neutralidad con que deben conducirse los servidores públicos, sin embargo, a mi modo de ver, se carece de una base fáctica, así como de elementos probatorios que evidencien un actuar reiterado y sistemático del Ejecutivo Federal a partir de los que sea posible desprender, con cierto grado de objetividad y razonabilidad, la presunción cierta y fundada de que los aspectos esenciales de las declaraciones y



conductas primigeniamente denunciadas se reiterarán en ocasiones futuras.

- 31 Sobre el particular, es oportuno mencionar que la tutela preventiva tiene una naturaleza cautelar que busca prevenir daños, por lo que para su configuración se debe considerar el bien jurídico protegido, la inminencia del daño, el grado de daño, el dolo y la culpa.
- 32 Al respecto, la SCJN⁴⁶ ha considerado a los actos futuros e inciertos como aquellos en que sea remota la ejecución de los hechos que se previenen, señalando que no encajan en esa categoría los actos respecto de los que se tiene la certidumbre de que se ejecutarán de no cumplirse determinado mandato de la autoridad que lo condiciona.
- 33 Es decir, que no pueden estimarse como tales aquellos en los que existe la inminencia de la ejecución del acto, los que aun cuando no se han ejecutado, se tiene la certidumbre de que se ejecutarán por demostrarlo así los actos previos relacionados con su ejecución; respecto de los actos futuros, el juicio constitucional sólo es procedente cuando son de inminente realización.
- 34 Se puede advertir que existen actos futuros e inciertos y actos futuros pero inminentes. En los primeros, su realización está sujeta a meras eventualidades por lo que no existe certeza de su comisión futura, de ahí que, la incertidumbre de su realización impide asegurar la existencia de alguna afectación futura a algún bien jurídico o la actualización de algún perjuicio al denunciante.

⁴⁶ Contradicción de tesis 62/2002-PS.

- 35 En cambio, respecto de los actos inminentes, prevalece la certeza de que se realizarán, ya sea de inmediato o cumplidas ciertas condiciones y, debido a la plena convicción de que habrán de realizarse en tiempo cercano, corresponde al operador jurídico, dentro del ámbito de sus atribuciones, proteger los bienes jurídicos que pudieran verse lesionados, así como los derechos de terceros que pudieran afectarse por la comisión del acto inminente.
- 36 Sobre el particular, la propia SCJN⁴⁷ ha sustentado que, por regla general, sólo los actos futuros de inminente realización son susceptibles de ser suspendidos, que son aquellos que derivan de manera directa y necesaria de otro ya preexistente, de tal manera que pueda asegurarse que, sin lugar a dudas, se ejecutarán.
- 37 De la misma manera, la Sala Superior ha sustentado que, si bien las medidas cautelares constituyen medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores de la materia, tales facultades no pueden ser desplegadas sobre actos futuros de realización incierta, pues su naturaleza es claramente preventiva y sujeta a los hechos denunciados, lo cual implica que no puedan extenderse a situaciones de posible realización, ya que con su dictado se pretende cesar cualquier acto que pudiera entrañar una violación o afectación a los principios o bienes jurídicos tutelados en materia electoral en tanto se resuelve el fondo de la controversia motivo de la denuncia, por lo que las medidas son accesorias, lo cual las hace depender de un

⁴⁷ Contradicción de tesis 356/2012,

procedimiento principal, cuestión que impide que se extiendan a situaciones que aún no acontecen.

38 Por tanto, cuando no existan elementos objetivos previos de los que pueda extraerse una presunción fundada de la que pueda derivarse, con cierto grado de razonabilidad, la comisión futura de conductas de similar naturaleza a aquellas denunciadas, considero que no procede emitir una medida cautelar en tutela preventiva, pues se estaría resolviendo sobre actos futuros de realización incierta, es decir, actos de los que no se puede afirmar que ocurrirán con certeza (su realización puede ser contingente o eventual, por lo que no existe seguridad alguna de que acontecerán).

39 En el caso, si bien es cierto que las conferencias matutinas son un ejercicio cotidiano de comunicación gubernamental en las que se tratan diversas temáticas públicas, ello no configura, por sí mismo, la existencia de un riesgo, y menos aún, la intención, de que en subsecuentes conferencias de prensa se pudieran realizar expresiones de naturaleza similar a las denunciadas, porque, para que ello ocurriera, es necesario que previamente exista un pronunciamiento firme de la comisión de ilícitos de la misma naturaleza que el denunciado.

40 En ese sentido, considero que en el asunto analizado, no se actualizaban las condiciones para estimar que la finalidad perseguida era la de evitar la comisión de un nuevo ilícito es decir de una determinación de naturaleza preventiva, a fin de proteger algún bien jurídicamente tutelado, en este caso, el principio de equidad en la contienda, toda vez que, al momento de su emisión, no existía una calificación jurídica sobre la licitud de

conductas previas de similar naturaleza, y menos aún alguna en la que se definiera si las conductas denunciadas constituyen o no un ilícito electoral y por ende, tampoco podría estimarse que forman parte de un conjunto de conductas realizadas de manera sistemática, dirigidas a afectar una contienda electiva específica.

41 Así, a mi modo de ver, no se reunían las condiciones para que se pudiera estar frente a la necesidad de emitir una medida de tutela preventiva, dado que hasta el momento no se ha consumado hecho ilícito alguno, esto es, en el caso ni en precedentes similares se ha determinado que el Presidente de la República sea responsable por posicionar, de manera reiterada y sistemática, a Morena y sus posibles precandidaturas a la elección presidencial, ni de denostar y desacreditar a los partidos y personas que posiblemente pudieran estar interesadas en ocupar una precandidatura por parte de otras fuerzas políticas, en contravención de los principios de imparcialidad y neutralidad a los que están sujetas las personas servidoras públicas en términos del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

42 Así, en mi opinión, carecía de justificación imponer la medida cautelar de tutela preventiva analizada, porque se torna restrictiva respecto de hechos futuros de realización incierta, sobre bases y un contexto que no se han actualizado, esto es, posibles manifestaciones que se realicen en las conferencias de prensa matutinas dirigidas a que se posicione a la fuerza política que postuló al Presidente de la República y se desacredite a



posibles precandidatas y precandidatos de otros partidos políticos.

- 43 En ese sentido, ante la inexistencia de determinaciones firmes previas en que se haya declarado la existencia de una conducta ilícita de esa naturaleza, considero que no resultaba jurídicamente válido concluir que existía un riesgo de repetición de la conducta denunciada, pues parte de la premisa equivocada de que, en las conferencias matutinas se seguirán realizando actos ilícitos consistentes en posicionamientos en favor o en contra de algunos posibles aspirantes a las precandidaturas a la presidencia de la república que se renovará en el próximo proceso electoral, cuando lo que se denunció fueron las expresiones emitidas en una de ellas.
- 44 En ese sentido, aun cuando se tenga cierta certeza respecto de que las conferencias de prensa matutinas del ejecutivo federal continuarán realizándose antes y durante el proceso electoral federal dos mil veintitrés-dos mil veinticuatro, ello, por sí mismo, (conforme con los principios de la apariencia del buen derecho y peligro en la demora) es insuficiente para considerar o prever de manera razonable qué es lo que el Presidente de la República podría manifestar o no en ellas ni la naturaleza de esas posibles declaraciones, en la medida que, como se ha señalado, se trata de un ejercicio de comunicación gubernamental en el que existe diálogo e interacción entre comunicadores, participantes y el señalado servidor público de elección popular.
- 45 De ahí que, desde la perspectiva del suscrito, no basta con una mera suposición para conceder las medidas de tutela preventiva, sino que debe demostrarse porqué motivo se tiene la convicción

de la existencia de un riesgo inminente de transgresión a los principios rectores de la función electoral por la posibilidad de que las conductas denunciadas y probablemente constitutivas de un ilícito electoral se podrían generar nuevamente.

46 En particular, porque actualmente no existe una determinación firme por la que se haya declarado en definitiva la violación a los principios de neutralidad e imparcialidad por parte del ejecutivo federal, por manifestaciones de la naturaleza de la materia en análisis.

47 Lo cual no acontece en el caso bajo estudio, toda vez que, de los cuatro precedentes referidos en la sentencia mayoritaria, no se advierte que alguno de ellos se determinara que el Ejecutivo Federal haya inobservado los señalados principios constitucionales, por haber realizado un posicionamiento o descredito en favor de alguna persona aspirante a la titularidad del Poder Ejecutivo Federal.

48 En efecto, las cuatro ejecutorias de la Sala Superior que se refirieron: i. A la sentencia emitida en el expediente SUP-REP-229/2021 relacionada con la emisión de propaganda gubernamental en periodo prohibido y referencias a temas electorales; ii. A la relativa al expediente SUP-REP-64/2023 y acumulado relativo a la negativa de adopción de medidas cautelares por llamados al sufragio en contra de partidos políticos que se calificaron como conservadores; iii. La correspondiente al expediente SUP-REP-89/2023, relacionada con la negativa a la solicitud de medidas cautelares a favor de legisladores del “movimiento” autoidentificado como “4T”; y iv. La relativa al



recurso SUP-REP-114/2023 y acumulados, relacionada con la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación vinculada con el reciente decreto de reforma electoral, así como el plan para que legisladores de MORENA alcancen la mayoría calificada para realizar una reforma constitucional

- 49 Como se advierte, el primero de los precedentes no guarda algún nexo o relación con los hechos que motivaron la queja en que se emitió la resolución analizada en la sentencia en que se emite el presente voto, en tanto que, en las subsecuentes determinaciones se refirieron al otorgamiento o negativa de medidas cautelares, por lo que, en manera alguna implicaron una calificación jurídica sobre la existencia o no de las faltas atribuidas al ejecutivo federal.
- 50 En ese sentido, debe señalarse que aún y cuando los hechos analizados en las sentencias emitidas en los expedientes SUP-REP-64/2023 y acumulado, SUP-REP-89/2023, y SUP-REP-114/2023 y acumulados, guardaban relación con conferencias matutinas del Ejecutivo Federal, en las que se planteó la existencia de llamados al voto, estas no constituyen determinaciones de fondo sobre la existencia de las faltas imputadas, además de que tampoco presuponen la acreditación de una conducta antijurídica, pues se trató de la revisión de las determinaciones en sede cautelar respecto de manifestaciones del Presidente de la República, respecto de las que, debe puntualizarse fueron negadas, por no advertirse alguna urgencia en su emisión.
- 51 Además, debe señalarse que, en ninguna de las determinaciones apuntadas, la materia de la controversia guardaba relación con

un posible posicionamiento de personas aspirantes a la candidatura presidencial, ni de MORENA, ni de alguna otra fuerza política, por lo que no se advierte alguna base jurídica de la que pueda desprenderse un indicio de que se está en presencia de una reiteración de conductas o de su supuesta sistematicidad.

52 Por lo anterior considero que la decisión mayoritaria se basó en elementos carentes de objetividad y razonabilidad al invocar de forma genérica la probabilidad de continuidad de las conferencias matutinas en que se hicieran llamados similares a los denunciados, a partir de lo expresado en otras conferencias de prensa; de forma que, desde mi óptica, la conclusión a la que arribó la mayoría de los integrantes de la Sala Superior, parte de meras especulaciones y no en un correcto estándar probatorio en sede cautelar que acreditase el riesgo o peligro real de afectación de los principios rectores de la materia electoral.

53 Lo anterior, porque no se señaló de qué manera o forma objetiva se pudieran repetir la conducta denunciada y, con ello, provocar un posible daño a la integridad de los procesos electorales, pues se partió de un asunto relacionado con propaganda electoral y expresiones referidas a procesos electorales, así como a tres determinaciones por las que se confirmó la negativa de obsequiar las medidas cautelares entonces solicitadas y no con fallos en que jurídicamente se sostenga la ilicitud de conductas de similar naturaleza a la ahora analizada.

54 Es por ello que considero insuficiente la sola referencia a actos pasados que no guardan relación con las expresiones que en



esta ocasión se analizaron y menos aún, que no se haya demostrado la existencia de resoluciones o sentencias definitivas previas en las que se haya determinado la conducta ilícita del ejecutivo federal, respecto de hechos similares a los ahora estudiados.

- 55 En ese sentido, desde mi óptica, la presunción de continuidad en la realización de conferencias matutinas resultaba insuficiente para el otorgamiento de las medidas, porque, la realización de este tipo de comunicación gubernamental no implica la comisión de una conducta ilícita, sino que debe analizar el contenido y contexto de los mensajes ahí pronunciados para estar en aptitud jurídica de determinar, bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, si constituyen llamados al voto a favor de una fuerza política y para una finalidad específica.
- 56 Desde esa óptica, estimo que, en el asunto en que se emite el presente voto, no se demostró que exista información suficiente que arrojara la posibilidad real y objetiva de que las conductas que se aducen transgresoras de la ley se verificarán, y no la mera probabilidad de que así suceda, al requerirse un riesgo o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral.
- 57 De ahí que, en mi concepto, la decisión mayoritaria se sustentó de la presunción de comisión de actos futuros de realización incierta, ya que no era posible afirmar que ocurrirán.
- 58 Por tanto, en el caso, para efectos de la adopción de la medida cautelar resultaba insuficiente que se estimara que las expresiones objeto de denuncia resultaban, preliminarmente, ilícitas, así como que el ejercicio o modelo de comunicación en

el que se pronunciaron se continuaría realizando, aduciendo actos pasados, porque, desde mi óptica, son sustancialmente distintos a los aquí analizados y respecto de los que no existe una calificación jurídica de ilicitud.

59 Además, en el expediente, no existen siquiera indicios de que en las actividades que eventualmente pudiera llevar a cabo el Ejecutivo Federal, necesariamente manifieste nuevamente dichas expresiones además de que la determinación de si las expresiones primigeniamente denunciadas resultan o no ilícitas eran materia de estudio y conclusión al analizar el fondo del procedimiento sancionador y no de un pronunciamiento previo respecto de una medida cautelar, ni aún bajo el supuesto de que se emiten con una finalidad preventiva.

60 Lo anotado adquiere singular relevancia porque para determinar si la emisión de tales expresiones se podría realizar posteriormente y con ello poner en riesgo los principios rectores de la materia electoral, resultaba necesario analizar si la conducta y expresiones denunciadas implicaron una irregularidad en la materia y posteriormente, definir si existían elementos que en sí mismos y en el contexto de su realización, podrían actualizar su repetición en un momento posterior, sin que sea dable ordenar la suspensión de actos futuros de manera abstracta y general a partir de considerar que hay indicios de que seguirán realizándose conferencias matutinas, pero no así de que en ellas se lleven a cabo manifestaciones que, bajo un análisis preliminar, se traduzcan en vulneración al artículo 134 de la Constitución Federal.



- 61 De esta forma, estimo que la decisión mayoritaria pretende aplicar una tutela preventiva respecto de las posibles manifestaciones que pudiera realizar cualquier sujeto en el contexto de la comunicación gubernamental, político o electoral, sin tener bases objetivas y certeras de que las expresiones posiblemente ilícitas se pudieran generar nuevamente, lo que, en mi opinión, torna restrictiva la medida cautelar respecto de hechos futuros de realización incierta, sobre bases y un contexto que no se han actualizado.

V. Conclusión.

- 62 En virtud de lo expuesto, si bien comparto el sentido de revocar el acuerdo impugnado, **disiento que ello se justifique respecto de la tutela preventiva solicitada**, pues a mi juicio, dicha modalidad no se encuentra objetiva y razonablemente sustentada, ya que no existen elementos y argumentos para concluir que resultaba factible prevenir una conducta respecto de la cual no se acreditó que fuera un actuar ilícito sistemático, de manera que resulta excesivo y desproporcionado ordenar a los sujetos denunciados la abstención de emisión de expresiones futuras.
- 63 Por todo lo expuesto, es que formulo el presente **voto concurrente**.

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

Magistrado

Nombre:José Luis Vargas Valdez

Fecha de Firma:01/06/2023 12:04:08 a. m.

Hash:pyvStOXI0YSFFMrYRoMGnLEb8pM=

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULAN LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO y EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA RESPECTO DE LA SENTENCIA EMITIDA EN RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-119/2023.⁴⁸

1. Tesis del voto

Formulamos el presente voto **concurrente** porque, si bien compartimos el sentido de la sentencia por el que se revoca el Acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral⁴⁹ identificado como ACQyD-INE-83/2023 a fin de declarar la procedencia en la adopción de las medidas cautelares solicitadas, **nos apartamos de algunas consideraciones en el dictado de la medida en su modalidad de tutela preventiva y sus efectos.**

2. Consideraciones

El presente asunto se origina con la queja presentada por el PAN con el objeto de denunciar expresiones realizadas por el presidente de la República en la conferencia mañaneras de quince de mayo del presente año.

A decir del recurrente, las expresiones denunciadas podían constituir promoción personalizada, actos anticipados de precampaña o campaña, vulneración al principio de neutralidad e imparcialidad, así como el uso indebido de recursos públicos.

En ese sentido, solicitaron que se dictaran medidas cautelares, se eliminaran los contenidos de la conferencia y se instruyera al funcionario público a abstenerse de formular pronunciamientos encaminados a solicitar el voto a favor o en contra de alguna fuerza política; así como que se exhortara al titular del Ejecutivo Federal para que se abstuviera de utilizar

⁴⁸ Con fundamento en los artículos 167 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

⁴⁹ En lo subsecuente, Comisión de Quejas y Denuncias o responsable.



los recursos del Estado para realizar expresiones político-electorales encaminadas a influir en la competencia entre los partidos políticos.

En esencia, **la Comisión de Quejas y Denuncias declaró improcedentes las medidas cautelares solicitadas**, ya que no advertía la urgencia o peligro en la demora que justificara el retiro del mensaje al no estar vinculado con los procesos electorales locales que actualmente se llevan a cabo en el Estado de México y Coahuila; por otra parte, consideró que tampoco se actualizaba decretar una medida cautelar de tutela preventiva porque los hechos sobre los que fundó su solicitud el denunciante son meras expectativas de realización incierta.

3. Postura de la mayoría

En primer lugar, la sentencia declara **fundados** los agravios del recurrente vinculados con la falta de exhaustividad en el análisis contextual de la conferencia matutina, asimismo, declara que existió una indebida motivación.

Lo anterior, pues el mensaje denunciado tiene la directriz de posicionar a Morena y sus posibles precandidaturas a la elección presidencial mediante el descrédito hacia los partidos y personas que posiblemente pudieran estar interesadas en ocupar una precandidatura por parte de otras fuerzas políticas o la vía independiente

Ello pues tiene un impacto directo a los procesos electorales locales en curso, ya que en el mensaje, además de señalar que habrá elecciones en el Estado de México y Coahuila, aparentemente, de manera neutral, el discurso se centra en enfatizar la supuesta corrupción de los gobiernos pasados, en el entendido que en dichas entidades no ha gobernado Morena.

Ahora bien, es importante precisar que **la sentencia analiza la tutela ensu vertiente preventiva en relación con el proceso electoral federal 2023-2024.**

En el análisis del caso, la sentencia precisa de que a pesar de que los hechos denunciados son consumados y futuros, sí es posible el dictado de

una medida cautelar en su vertiente preventiva cuando la conducta posiblemente ilícita afecte principios y valores ante la finalidad de evitar que se repita la ilicitud.

A partir de ello, se analiza el **contexto** en el que se realizaron las expresiones de la siguiente manera:

- **Llamado a votar y no votar:** Las expresiones denunciadas se realizaron durante la conferencia matutina por el presidente de la República el quince de mayo.
- **Calidad y tipo de servidor público.** La persona denunciada es el presidente de la República, por tanto, se trata de un servidor público del más alto nivel.
- **Expresiones.** Las expresiones realizadas por el presidente de la República en la conferencia matutina denunciada —previamente señalada— abordan cuestiones políticas y electorales.
- En aquellas declaraciones, el presidente realizó manifestaciones respecto de la falta de racionalidad para que un partido político acepte dentro de su militancia a una persona por quien nadie votaría, así como el riesgo de votar por un gobierno que denomina régimen conservador y la identificación de personas del “flanco izquierdo” que podrían contender a una precandidatura y candidatura.
- **Tiempo.** Los hechos denunciados tuvieron verificativo el quince de mayo de dos mil veintitrés, esto es, durante los periodos de campañas electorales en los procesos electorales que se encuentran en curso, pero previamente al inicio del proceso electoral federal 2023-2024.

No obstante, a fin de demostrar la procedencia de la tutela preventiva en la sentencia se invoca como hecho notorio lo resuelto en los asuntos SUP-REP-229/2021, SUP-REP-64/2023 y su acumulado, SUP-REP-89/2023 y SUP-REP-114/2023 como una **base razonable y objetiva de la reiteración de la conducta.**

De esos precedentes, la sentencia desprende que **no es la primera vez en la que el presidente de la República se refiere a temas electorales** y se



pide a la ciudadanía que “no vote por el régimen conservador” y sí se vote por los y las candidatas afines a su “movimiento”.

Así, ante el riesgo de que un servidor público del más alto nivel afecte la equidad en la contienda, en tanto se advierte un actuar sistemático, **se estimó:**

- **Declarar** procedente **la adopción de las medidas cautelares** solicitadas respecto del material denunciado.
- **Vincular** a la **Presidencia de la República** para que en un plazo que no podrá exceder de veinticuatro horas contadas, a partir de la notificación de la presente sentencia, realice todas las acciones, trámites y gestiones necesarias, por sí o a través del servidor público que se encuentre en aptitud material y jurídica de realizarlo, para eliminar las publicaciones o modificar las publicaciones que contengan los audiovisuales y/o versiones estenografías de la conferencia matutina de quince de mayo de dos mil veintitrés , en cualquiera plataforma oficial.
- Se **vincula** a la **Presidencia de la República** para que se abstenga de presentar, difundir, publicar y poner a disposición de la señal satelital, según correspondan sus funciones, cualquier manifestación en la que llame a votar o no votar por un determinado ente político respecto de algún proceso electoral, ya sea refiriéndose a un partido político o movimiento electoral, o expresiones similares que contraríen a las disposiciones constitucionales o fuera de las excepciones que ella establece y que se encuentren prohibidas, así como de aquellas que vulneren los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad, en cualquier espacio o medio de comunicación o usar recursos públicos en propaganda con fines electorales.
- 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.
- Se **vincula** al **presidente** de la República para que se abstenga, bajo cualquier modalidad o formato de comunicación oficial, de realizar o emitir manifestaciones como la denunciada, específicamente llamar a votar o no votar por determinados partidos políticos, movimientos electorales o personas, así como expresiones equivalentes. Ni usar recursos públicos en propaganda con fines electorales.
- **Vinculación para el cumplimiento de la presente sentencia.** La Ley de Medios establece que las autoridades de todos los niveles de gobierno, las y los ciudadanos, las organizaciones y las personas físicas o morales, entre otras, que desacaten las resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral con motivo del trámite, sustanciación y resolución de los medios de impugnación de su competencia, serán sancionados en los términos de dicho ordenamiento.
- Bajo esta premisa, se **vincula** a la **Consejería Jurídica, al titular de la Coordinación General de Comunicación Social, Vocería del**

Gobierno de la República; al Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales CEPROPIE, así como a cualquier otra persona Servidora Pública que participe dentro del formato informativo de las conferencias matutinas conocidas como “mañaneras”, a colaborar en el cumplimiento de las medidas cautelares confirmadas por esta ejecutoria.

- **Apercibimiento.** Se **apercibe** al titular del **Ejecutivo Federal** que, en caso de incumplimiento de las medidas cautelares confirmadas en esta ejecutoria, la Comisión de Quejas podrá, de manera directa y sin trámite alguno, ordenar a cualquier concesionaria pública o privada el cese de cualquier transmisión o difusión de programas, spots o materiales de video o audio violatorios de las medidas cautelares referidas.
- **El INE queda facultado** para tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de lo ordenado por esta determinación.

4. Motivos del voto concurrente

Compartimos las consideraciones de la sentencia por las que se sostiene que, desde una perspectiva preliminar, las expresiones del presidente de la República no se limitan, bajo la aparecía del buen derecho, a opiniones vinculadas a señalar a posibles aspirantes a contender a una precandidatura o candidatura a la Presidencia de México en el próximo proceso electoral federal; sino que tienen la intención de posicionar a Morena frente a la ciudadanía, lo cual, también impacta en los procesos electorales locales de Coahuila y Estado de México.

Lo anterior, pues esta Sala Superior ya determinó que ese tipo de expresiones al estar alojadas en plataformas disponibles para la ciudadanía de esas entidades federativas, conllevan a que se afecten dichos procesos locales.⁵⁰

Aunado a que, a pesar de que las conferencias matutinas corresponden con ejercicios de rendición de cuentas, **no están exentas de que durante su desarrollo se observen los principios de imparcialidad, neutralidad y uso debido de recursos públicos.**

⁵⁰ Véase, lo resuelto en el SUP-REP-64/2023



Por tal motivo, compartimos que las expresiones denunciadas, desde una perspectiva preliminar, comprenden manifestaciones de índole electoral que podrían afectar los comicios en desarrollo, siendo que el presidente de la República, como cualquier otra persona funcionaria pública, está vinculado a la estricta observancia de los mandatos constitucionales.

En ese sentido, acompañamos que, al declararse la procedencia en la adopción de medidas cautelares, **lo conducente es la eliminación o modificación de las publicaciones que contienen los materiales denunciados.**

Ahora bien, resulta necesario hacer constar que, para respaldar la decisión de la procedencia de las medidas, tomamos en consideración el **marco constitucional y las razones que motivaron al poder constituyente** a implementar principios cuya observancia corresponde a las personas funcionarias públicas.

4.1. Marco de jurídico de las medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva

Consideramos que los jueces constitucionales debemos **realizar un análisis contextual** en las controversias que involucren personas servidoras públicas, tanto de los hechos denunciados como del contexto en el que estos se desarrollaron, tales como el lugar del evento, su difusión, su contenido, el momento en el que se llevó a cabo dicho evento, los asistentes al mismo, así como si existió algún otro evento que, además de los hechos denunciados, permitan acreditar un conducta sistemática y un posible daño a un derecho o a principios constitucionales.

Al respecto, la Sala Superior ha establecido que la **tutela preventiva**, como medida cautelar, es una protección en contra del peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe **o se repita** y con ello se lesione el interés original.

En este sentido, para garantizar la protección de ciertos valores, principios y derechos, se ha reconocido que las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el

comportamiento lesivo. Así, su naturaleza demanda adoptar las medidas de precaución necesarias para que el daño no se genere.

Para la adopción de tales medidas, esta Sala Superior ha reconocido que la autoridad electoral debe contar con información suficiente que arroje la existencia o una probabilidad alta, real y objetiva de que las conductas se llevarán a cabo, y no la mera posibilidad de que así suceda.

En el análisis para valorar la probabilidad de que un hecho ocurra, la autoridad debe enfrentar un razonamiento predictivo sustentado en evidencias que permitan inferir, con cierto grado de “plausibilidad”, que los actos sobre los que se dictan se cometerán, continuarán o se realizarán en el futuro.

Así, las medidas cautelares en tutela preventiva deben sustentarse en evidencias o una situación fáctica existente, que permitan presumir (verdad relativa) que un hecho podrá realizarse por primera vez, repetirse o continuarse en caso de prolongarse en el tiempo.

En efecto, esta Sala Superior ha determinado que, el razonamiento probatorio en el caso de las medidas cautelares en su modalidad de tutela preventiva exige que la autoridad valore y tome en cuenta las circunstancias y características particulares del caso y, a partir de un juicio de plausibilidad respecto de una conducta aparentemente antijurídica y lesiva, pueda inferir que la conducta que por sí misma o sus condiciones de ejecución comprometen, desde una perspectiva preliminar, los principios electorales tutelados.

Lo anterior **no implica pensar que deben probarse hechos futuros** (cuestión imposible en la práctica probatoria), sino que, por el contrario, **deberán valorarse hechos pasados que indiquen o permitan presumir**



con determinada plausibilidad (o indiciariamente) que pueden ocurrir de forma inminente.⁵¹

En ese sentido, siempre que existan elementos o cuestiones de hecho de los que se derive **la real posibilidad** de que se genere una lesión de derecho o violación del ordenamiento jurídico, deben **anticiparse o removerse**⁵² las causas de ese acto lesivo de inminente realización.⁵³

4.2. Las medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva son procedentes pero no por todas las consideraciones

En el caso, la autoridad responsable consideró que los hechos denunciados correspondían con *hechos futuros de realización incierta* pues **no se podría concluir que las conductas podían generarse nuevamente ni que con esas expresiones se impactara en los procesos electorales de Coahuila y el Estado de México.**

En la sentencia se determina que se actualiza la tutela preventiva porque se advierte un riesgo de que las conductas denunciadas se sigan presentando, porque resulta un hecho notorio lo resuelto en los recursos SUP-REP-229/2021, SUP-REP-64/2023 y acumulado, SUP-REP-89/2023 y SUP-REP-114/2023 cuya solicitud de medidas cautelares se vincularon con expresiones realizadas por el presidente de la República en sus conferencias matutinas.

En la sentencia, se sostiene que en atención a esos precedentes no es la primera vez que el presidente de la Republica realiza manifestaciones vinculadas con procesos electorales como es: **1)** la referencia a temas electorales o a cualquier información que pudiera influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, **2)** la mención del denominado “Plan C” consistente en que no se vote por el bloque conservador para que siga la transformación, y **3)** la solicitud a la ciudadanía de manera directa que se vote no sólo por los diputados, sino por el presidente de la República y los

⁵¹ REVIRIEGO, JOSÉ ANTONIO, “La tutela preventiva y la acción preventiva en el derecho argentino”, Ponencia presentada al XXIII Congreso Nacional de Derecho procesal, organizado por la Asociación Argentina de Derecho Procesal (AADP), Mendoza, Argentina, 2005, p. 146.

⁵² REVIRIEGO, JOSÉ ANONIO, op. cit., p. 137

⁵³ *Ibidem.*, p. 139

senadores de su partido político u otros que sean afines a su “movimiento” para el proceso electoral federal 2023-2024.

De ahí que la sentencia estime que puede considerarse que la reiteración de la conducta es altamente probable sobre **una base razonable y objetiva**.

A partir de lo anterior, acompañamos la sentencia porque estimamos que los precedentes SUP-REP-64/2023 y acumulado, SUP-REP-89/2023 y SUP-REP-114/2023 acreditan la reiteración de las conductas del presidente de la República sobre expresiones emitidas en conferencias matutinas, las cuales, en este caso, son tendientes a posicionar y desacreditar, de manera anticipada, a determinadas personas y entes políticos, por parte de un servidor público del más alto nivel, en las que se incluyen abiertamente elementos e información de índole político electoral que pudieran afectar la equidad en la contienda electoral o influir en las preferencias de la ciudadanía en el marco del próximo proceso electoral federal y de los procesos electorales locales actualmente en curso.

En ese sentido, del contexto en que se originaron los hechos denunciados en los precedentes guardan similitud pues se refieren a varias expresiones del Presidente de la República, respecto a llamamientos a votar o no votar por alguna opción política, por lo que estimamos que sí se acredita la sistematicidad de las conductas denunciadas y, por lo tanto, un posible daño a los bienes jurídicos protegidos, lo cual es suficiente para el dictado de las medidas cautelares en tutela preventiva.

Debido a ello, consideramos que, **desde una perspectiva preliminar**, los hechos denunciados relativos a las expresiones realizadas durante una conferencia matutina pueden ser contrarias a los principios de imparcialidad y neutralidad, al señalarse la forma en que debe de votar la ciudadanía.

Por estas razones comparto **la procedencia de las medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva**.



4.3. No se comparten los efectos de la sentencia.

Como se observa en la sentencia, existen efectos diferenciados para hacer efectivas las medidas cautelares en su función cautelar ordinaria y aquellos dirigidos a su adopción en su vertiente de tutela preventiva.

En ese sentido, estimamos que los efectos de la ejecutoria debieron ser los siguientes:

- a) Se declara **procedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas respecto de los materiales denunciados.
- b) Se **vincula a la Presidencia de la República** para que **en un plazo que no podrá exceder de veinticuatro horas contadas**, a partir de la notificación de la presente sentencia, realice todas las acciones, trámites y gestiones necesarias, por sí o a través del servidor público que se encuentre en aptitud material y jurídica de realizarlo, proceda a eliminar las publicaciones, para eliminar o modificar las publicaciones que contiene los audiovisuales y/o versiones estenografías de la conferencia matutinas del quince de mayo de 2023, en cualquiera plataforma oficial, y únicamente respecto de las expresiones objeto de la medida cautelar.
- c) 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.
- d) Se **exhorta al Presidente de la República** se abstenga, bajo cualquier modalidad o formato de comunicación oficial, de llamar a votar o no votar por determinados partidos políticos o movimientos electorales.
- e) **Vinculación para el cumplimiento de la presente sentencia.** Se vincula al titular de la Coordinación General de Comunicación Social, Vocería del Gobierno de la República; al Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales CEPROPIE a colaborar en el cumplimiento de las medidas cautelares confirmadas por esta ejecutoria

Desde nuestra perspectiva, la tutela en su vertiente preventiva **no tiene como alcance ordenar acciones que vayan más allá de lo previsto en la normatividad** y, en el caso, observamos que existen efectos en la sentencia que se traducen en la restricción de derechos injustificada, lo cual, escapa de los fines de este tipo de tutela.

En efecto, esta Sala Superior ha sostenido que el sistema tutelar tradicional tiene un esquema diferenciado en función del concepto de prevención. Es decir, un desarrollo específico del derecho procesal y del ejercicio jurisprudencial que se encuentra dirigido a **evitar la manifestación del**

daño o la alteración de la situación protegida, másque a restituir al sujeto por daño recibido.⁵⁴

TUTELA JURISDICCIONAL	
<i>Tutela tradicional con efectos declarativos, constitutivos o resarcitorios</i> (plenamente aplicable ante derechos de carácter patrimonial)	<i>Tutela diferenciada con efectos preventivos (Tutela preventiva en sentido amplio)</i> (aplicable ante derechos de carácter intangible que no pueden ser restituidos)

Particularmente, hemos diferenciado entre la tutela cautelar preventiva, tal y como ha sido considerada por el desarrollo jurisprudencial en la materia, de la tutela inhibitoria.

Tutela cautelar preventiva vs tutela inhibitoria	
<i>Tutela Preventiva</i> (Prevención deldaño)	<i>Tutela Inhibitoria</i> (Prevención del ilícito)
<i>Naturaleza cautelar</i>	<i>Naturaleza, inicialmente, autónoma</i>
<i>Elementos por considerar para su configuración:</i> - Bien jurídico protegido - Inminencia del daño - Grado de daño - Dolo y Culpa	<i>Elementos por considerar para su configuración:</i> -Presencia o inminencia del ilícito

La identificación de dichas vertientes **parte de las circunstancias de tiempo en que se encuentra el ilícito que se pretende evitar, o el contexto en que se prevé se desarrollará éste**. Así, dependiendo si la conducta se encuentra realizándose, si se espera una reiteración de conductas ilícitas (o si se prevé se realizará por primera vez), **la tutela implicará una acción dirigida a evitar la continuación del ilícito, evitar la repetición del ilícito o evitar su consumación**.⁵⁵

De esa forma, **la tutela en su vertiente preventiva** debe en todo caso, identificar el contexto en el que se desarrollan los hechos denunciados y su posible reiteración siendo que, en cualquier caso, sus efectos deben guardar correspondencia con el grado e inminencia del daño involucrado.

⁵⁴ Zela Villegas, Aldo (2010). “La tutela preventiva de los derechos: una introducción”. THEMIS Revista De Derecho, (58), 41-52. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/9116>
⁵⁵ Gozaini, Osvaldo Alfredo. (2014). Medidas Cautelares en el Derecho Procesal Electoral. Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, (27), p 74. Recuperado a partir de https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Cuadernos%20de%20Divulgaci%C3%B3n%20No.%2027.pdf



Así, la medida cautelar en esta vertiente tiene justificación ante la existencia de derechos que requieren protección provisional y urgente, afin de evitar que, entre otros elementos que guardan relación con el temor fundado, **el daño inminente se realice o sea mayor al producido.**

En el caso, la sentencia tiene **efectos** consistentes en la vinculación al presidente de la República para abstenerse de realizar ciertas expresiones y, al mismo tiempo, le apercibe para informarle que la Comisión de Quejas podrá ordenar a cualquier persona el cese de cualquier transmisión o difusión de programas, facultando al INE a tomarlas medidas necesarias para el cumplimiento de la ejecutoria y vinculando a servidores públicos específicos en el cumplimiento de la sentencia.

Consideramos que **no es conforme a Derecho** vincular al presidente de la República abstenerse de emitir *expresiones como las denunciadas*, así como *expresiones equivalentes, ni usar recursos públicos en propaganda con fines electorales*, porque, basándose en el contexto de las manifestaciones y hechos denunciados, ese mandato **puede constituir un acto de censura previa**, ya que, en todo caso, lo verdaderamente imperioso es que dicho servidor público se abstenga de llamar a votar o no votar por una opción política, lo cual se encuentra prohibido por el artículo 134 de la Constitución Federal.

Lo anterior, a partir de una interpretación estricta de las restricciones del artículo 134 Constitucional a efecto de no ampliarlas indebidamente atendiendo en todo momento a la maximización del debate público, con la finalidad de evitar que se impongan medidas injustificadas.

Esta posición es acorde con los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que deja en claro la necesidad no solo de respetar o garantizar los derechos y prerrogativas de las personas, sino de entender de forma limitada las restricciones que en nuestro sistema se les imponen.⁵⁶

⁵⁶ Tesis: 2a./J. 163/2017 (10a.) de rubro: RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. SU CONTENIDO NO IMPIDE QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LAS interprete de la manera más favorable a las personas, en términos de los PROPIOS POSTULADOS CONSTITUCIONALES. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, página 487

Por ello, en el presente asunto, era importante considerar que las medidas cautelares tuvieron como finalidad evitar que se sigan realizando manifestaciones sobre llamar a votar o no votar por una opción política que, bajo un análisis preliminar, puedan implicar una vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda.

De modo que, si el objetivo de las medidas cautelares es que no se siga un posible ilícito por los llamamientos a votar por una opción política, **no es válido restringir otras expresiones que pueden estar amparadas en la libertad de expresión.**

En efecto, el artículo 6 de la Constitución Federal establece, entre otros, dos derechos funcionalmente esenciales en la estructura del Estado constitucional de derecho, que tienen una doble faceta: por un lado aseguran a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía individual, que deben ser respetados y protegidos por el propio Estado y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas centrales para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.

Es así como el derecho a la información, correlacionado con la libertad de expresión, son derechos fundamentales que gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional, que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la sociedad democrática.

Es decir, se trata de una libertad no sólo individual, sino que contiene una dimensión social⁵⁷ y exige que se respete el derecho de los individuos no sólo a expresar el pensamiento propio, sino también, como miembros de un colectivo, a recibir información y conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo que hace que revista la característica de ser de orden público y de interés social.

⁵⁷ Jurisprudencia P./J. 25/2007 de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, mayo de 2007, página 1520.



En este contexto, la censura previa se concibe como una interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación, la cual, a nivel convencional, está prohibida, en tanto limita la circulación libre de ideas y opiniones, permite la imposición arbitraria de aquéllas y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, de suerte que no se justifica su imposición, a menos de que se actualice una restricción expresamente prevista.⁵⁸

Por lo tanto, las vinculaciones efectuadas en la sentencia aprobada por la mayoría debieron de en caminarse a limitar esas invitaciones a votar y no votar, **pero reconociendo la posibilidad de que se difundan las manifestaciones que no estén estrictamente vinculadas con esos llamamientos, por estar amparadas en la doble dimensión del derecho a la libertad de expresión.**⁵⁹

Tampoco compartimos el apercibimiento al titular del Ejecutivo Federal que, en caso de incumplimiento de las medidas cautelares, la Comisión de Quejas podrá, de manera directa y sin trámite alguno, ordenar a cualquier concesionaria pública o privada el cese de cualquier transmisión o difusión de programas, spots o materiales de video o audio violatorios de las medidas cautelares referidas.

⁵⁸ Tesis: I.4o.A.13 K (10a.) de rubro: CENSURA PREVIA. ESTÁ PROHIBIDA POR LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS COMO RESTRICCION A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA INFORMACION Y A LA LIBERTAD DE EXPRESION, A MENOS DE QUE SE ACTUALICE LA EXCEPCION CONTENIDA EN SU ARTICULO 13, NUMERAL 4. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 2, página 1329

⁵⁹ Véase, lo sostenido en el SUP-REP-54/2022 y acumulado por el que se consideró excesiva la orden de eliminación de todo el contenido del video de una conferencia matutina pues solo debió suspenderse el contenido relacionado con el actuar irregular pues el resto está amparado por la doble dimensión del derecho de la libertad de expresión

Asimismo, véase a *contrario sensu* las argumentaciones del SUP-REP-496/2021 y acumulados en los que se sostuvo que se incurrirá en censura previa si se generan lineamientos o procedimientos ajenos a los establecidos en el orden normativo respectode las limitantes a las autoridades en los procesos democráticos.

Finalmente, es relevante lo sostenido en el SUP-REP-195/2016 por el que se afirmó que la tutela preventiva sólo depende de la determinación en la que, de forma preliminar, se advierta una posible afectación irreparable de derechos o bienes jurídicos a través del acto objeto de denuncia; siendo que la orden de abstención de realizar determinadas manifestaciones a un funcionario público está vinculada con el ejercicio libre de ideas por lo que la responsabilidad que se genere por ese ejercicio debe ser posterior y no *a priori*.

Desde nuestra perspectiva el apercibimiento atenta en contra del principio de legalidad porque:

- Se vulnera el procedimiento previsto por el Consejo General del INE -en ejercicio de su facultad reglamentaria- para analizar el indebido cumplimiento de las medidas cautelares;
- En todo caso, el órgano competente dentro del INE para vigilar el cumplimiento de las medidas cautelares es la Unidad Técnica⁶⁰ y no la Comisión de Quejas; y
- Existen diligencias que se deben desahogar antes de emitir un pronunciamiento sobre el incumplimiento de las medidas cautelares.

Lo anterior pues consideramos que la sentencia desatiende el procedimiento previsto por el Consejo General del INE para vigilar el cumplimiento de las medidas cautelares, previsto en el Reglamento de Quejas y Denuncias, creado en atención a su facultad reglamentaria, pues implica un desarrollo de las bases legales del procedimiento sancionador en materia electoral.

El artículo 41, párrafo tercero, base V, apartado A, segundo párrafo, de la Constitución General, el Consejo General es el órgano superior de dirección del INE, como una de sus atribuciones, el artículo 44, párrafo 1, inciso a), de la LGIPE contempla la aprobación y expedición de los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de sus facultades. Por otra parte, en el inciso ii) del mencionado precepto legal se establece la facultad de emitir un reglamento de quejas.

El artículo 459 de la LGIPE establece que los órganos competentes para la tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores son el Consejo General, la Comisión de Quejas y la UTCE, esto es, de la normativa expuesta se desprende el reconocimiento expreso de una facultad reglamentaria del Consejo General del INE en materia de quejas y procedimientos sancionadores, de ahí que, el Reglamento de Quejas y Denuncias se emitió en ejercicio de tal facultad reglamentaria.

⁶⁰ Véase, entre otros, SUP-REP-97/2022



Conforme a la justificación descrita, **nuestra posición adopta como premisa que en este tipo de controversias se debe atender a la normativa que rige el procedimiento especial sancionador en materia electoral, sin que se justifique la vulneración a ese procedimiento, como se explica a continuación:**

El artículo 41 del Reglamento de Quejas y Denuncias establece expresamente, acerca del incumplimiento de medidas cautelares, lo siguiente:

- Cuando la Unidad Técnica u órgano desconcentrado tenga conocimiento del probable incumplimiento de alguna medida cautelar ordenada por la Comisión, aplicará alguno de los medios de apremio en términos del artículo 35 del Reglamento, de conformidad con el apercibimiento realizado en el acuerdo de medida cautelar respectiva.
- Con independencia de que la determinación sobre la imposición de los medios de apremio, y de la posible existencia de cualquier otra forma de responsabilidad, la Unidad Técnica podrá dar inicio a un nuevo procedimiento para la investigación del supuesto incumplimiento a la medida cautelar dictada.
- Para tales fines, los órganos y áreas del Instituto darán seguimiento al cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas, e informarán al secretario y al presidente de la Comisión, de cualquier incumplimiento.

Como se advierte, en primer lugar, se determina que ante el incumplimiento de las medidas cautelares se aplicara alguno de los medios de apremio siguientes:

- Amonestación pública;
- Multa que va desde las cincuenta hasta las cinco mil Unidades de Medida y Actualización (UMA).
- Auxilio de la fuerza pública, y
- Arresto hasta por 36 horas, con el apoyo de la autoridad competente

De lo anterior, **no se desprende alguna medida que otorgue la atribución a la Comisión de Quejas para que, de manera directa y sin trámite alguno, ordene a cualquier concesionaria pública o privada el cese de cualquier transmisión o difusión de programas, spots o materiales de video o audio con motivo del incumplimiento de la medida cautelar.**

Por otro lado, el Reglamento de Quejas y Denuncias atendiendo a la importancia que tiene el cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas, establece que la autoridad electoral administrativa federal tiene la obligación de dar seguimiento a su cumplimiento e informar de cualquier incumplimiento al secretario y al presidente de la Comisión.

En ese sentido existen diligencias que se deben desahogar antes de **emitir un pronunciamiento sobre el incumplimiento de las medidas cautelares, máxime si ello necesariamente incide y genera actos de molestia a las concesionarias reguladas.**

Ello, porque a partir de una interpretación sistemática de los artículos 39, 40 y 41 del Reglamento de Quejas y Denuncias, tenemos que, si el análisis del incumplimiento de medidas cautelares implica hechos relacionados con radio y televisión, así como en cualquier otro medio se debe ordenarse verificar su existencia y vigencia.

Así, la Unidad Técnica, una vez que, en su caso, haya realizado las diligencias conducentes estará en aptitud de pronunciarse sobre el incumplimiento de las medidas cautelares, sin que sea válido ordenar que **sin trámite alguno se ordene** a cualquier concesionaria pública o privada el cese de cualquier transmisión o difusión de programas, spots o materiales de video o audio violatorios de las medidas cautelares, ya que para ello es necesario tener certeza de la existencia de los materiales sujetos a incumplimiento.

Lo anterior, a fin de contar con los elementos idóneos para, en su caso, determinar la suspensión de la transmisión de los materiales denunciados.

En similar sentido, si bien esta Sala Superior ha reconocido la vinculación que tienen las sentencias de este Tribunal a cualquier autoridad, con independencia de que no hayan fungido como responsables en la cadena procesal⁶¹, estimamos que esa vinculación –en cualquier caso– debe

⁶¹ Jurisprudencia electoral 31/2002 de rubro EJECUCIÓN DE SENTENCIAS ELECTORALES. LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS A ACATARLAS, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE NO TENGAN



guardar congruencia con los hechos y con las facultades que esa autoridad despliega estimamos que esa vinculación –en cualquier caso– debe guardar congruencia con los hechos y con las facultades que esa autoridad despliega.

Así, no compartimos que se vincule a la Consejería Jurídica y a cualquier otra persona servidora pública que participe dentro del formato informativo de las conferencias matutinas conocidas como “mañaneras”, a colaborar en el cumplimiento de las medidas cautelares.

Esto, porque la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal no cuenta con atribuciones en materia de comunicación social del Gobierno Federal, en términos del artículo 43 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que se encontraría impedida para realizar acto alguno en esa materia, en observancia al principio de legalidad que rige el actuar de todas las autoridades.

Asimismo, la vinculación a cualquier otra persona servidora pública es genérica y no se relaciona con los hechos materia de controversia, por lo que constituye una medida injustificada someter al cumplimiento de la sentencia a todas las personas servidoras públicas, pues es necesario individualizar qué funcionario público queda vinculado al cumplimiento de la sentencia, tal como sucede con los titulares de la Coordinación General de Comunicación Social y Vicería del Gobierno de la República.

Finalmente, nos separamos de la manifestación de potestades de este Tribunal para sancionar y apremiar a aquellas personas que desacatan sus resoluciones al estimarlo innecesario, pues el *desconocimiento del Derecho no exime de su cumplimiento*.

5. Conclusión.

Por lo expuesto, **presentamos en conjunto un voto concurrente**, porque nos apartamos de algunas consideraciones que sostienen el dictado de la

EL CARÁCTER DE RESPONSABLES, CUANDO POR SUS FUNCIONES DEBAN DESPLEGAR ACTOS PARA SU CUMPLIMIENTO. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 30

medida cautelar en su vertiente preventiva; asimismo, nos separamos de algunos de los efectos, particularmente, de aquellos que podrían traducirse en una restricción de libertades injustificada o que no guardan relación con los hechos objeto de análisis.

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

Magistrado

Nombre:Felipe Alfredo Fuentes Barrera
Fecha de Firma:01/06/2023 04:45:43 p. m.
Hash:✔4w3v6xIUewX5FLdebL8m37ON6HQ=

Magistrada

Nombre:Mónica Aralí Soto Fregoso
Fecha de Firma:01/06/2023 06:03:00 p. m.
Hash:✔PaQd15GFKg9DWirKW0FT95RYEu4=