



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REP-645/2023

**Recurrente:** Ejecutivo Federal.  
**Autoridad responsable:** Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE

**Tema:** Incumplimiento de medidas cautelares.

#### Hechos

#### A. Origen del Acuerdo 148/2023.

**Primeras quejas.** El 26 y 27 de julio, el PAN y PRD denunciaron al presidente de la República por la vulneración a principios de neutralidad e imparcialidad, así como uso indebido de recursos públicos, derivado de las manifestaciones emitidas en la conferencia matutina del 26 de julio, en las que el titular del Ejecutivo Federal se pronunció respecto del proceso electoral federal, además de presentar encuestas que favorecen a Morena y descalificar a los partidos de la oposición.

La parte denunciante solicitó la adopción de medidas cautelares a efecto de que el presidente de la República se abstuviera de emitir expresiones de carácter electoral y se retiraran los mensajes objeto de queja de cualquier plataforma oficial.

**Acuerdo 148/2023.** El 30 de junio, la CQyD otorgó la medida cautelar en su vertiente de tutela preventiva; por lo que ordenó al presidente de la República se abstuviera de realizar manifestaciones, comentarios u opiniones sobre temas de carácter electoral.

Asimismo, vinculó a la Consejería Jurídica, a Comunicación Social y Vocería, así como al CEPROPIE a colaborar en el cumplimiento de las medidas cautelares y a que ejercieran el deber cuidado, respeto del contenido difundido en las conferencias matutinas, con el objeto de evitar alguna vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad

#### B. Procedimiento por incumplimiento a cautelar.

**Segunda queja.** El 10 de noviembre, el PRD presentó una diversa queja en contra del Ejecutivo Federal, el titular del CEPROPIE y Comunicación Social y Vocería, por la vulneración al principio de imparcialidad y equidad en la contienda, en el que además denunció el incumplimiento al acuerdo de medida cautelar 148/2023, derivado de las manifestaciones difundidas por Andrés Manuel en la conferencia de prensa matutina de diez de noviembre, porque desde la perspectiva del denunciante inciden en el actual proceso electoral federal.

Solicitó el dictado de medidas cautelares en tutela preventiva a efecto de que el Ejecutivo Federal se abstuviera de emitir expresiones de carácter electoral y se retirara de cualquier plataforma oficial los mensajes objeto de la nueva queja.

**Acuerdo de incumplimiento de cautelares (acto impugnado).** El 15 de noviembre, la UTCE determinó, entre otras cuestiones, que las expresiones denunciadas incumplían la medida cautelar concedida en el diverso Acuerdo 148, por lo que ordenó al Ejecutivo Federal que apegara su actuar a lo ordenado y se abstuviera por cualquier medio de realizar manifestaciones sobre temas electorales.

**REP.** El presidente de la República impugnó dicha determinación.

#### Consideraciones

**¿Qué resolvió la Sala Superior?** Confirmar el acuerdo impugnado.

**¿Cuáles son las consideraciones del proyecto?**

1. Los artículos 35 y 41 del Reglamento se emitieron en ejercicio válido de la facultad reglamentaria del CG del INE, para el desarrollo del PES.
2. El acuerdo está debidamente fundado, porque la UTCE desarrolló consideraciones que justifican la supervisión del cumplimiento de la medida cautelar; además expresó las razones de hecho por las cuales consideró que se incumplió la medida cautelar ordenada.
3. En los PES, no se requiere una audiencia previa de la persona denunciada para emitir determinación sobre el cumplimiento de la medida cautelar.
4. No se vulneró el principio de presunción de inocencia, porque la supervisión del cumplimiento de las medidas cautelares no supone valorar la conducta denunciada ni hacer un pronunciamiento sobre su ilicitud.
5. El apercibimiento de imposición de una medida de apremio para garantizar el cumplimiento de la medida cautelar no constituye la determinación de la responsabilidad sobre los hechos, ni la imposición de una sanción.

**Conclusión:** Se confirma en la materia de impugnación el acuerdo controvertido.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-645/2023

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE DE LA  
MATA PIZAÑA<sup>1</sup>

Ciudad de México, a seis de diciembre de dos mil veintitrés.

**SENTENCIA** que, con motivo de la impugnación presentada por el presidente de la República, **confirma** el acuerdo<sup>2</sup> de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, en el que verificó el cumplimiento de la medida cautelar concedida en el diverso ACQyD-INE-148/2023; y lo apercibió con la imposición de una medida de apremio en caso de incumplimiento.

#### ÍNDICE

<b>GLOSARIO</b> .....	1
<b>I. ANTECEDENTES</b> .....	2
<b>II. COMPETENCIA</b> .....	4
<b>III. PROCEDENCIA</b> .....	5
<b>IV. MATERIA DE ANÁLISIS</b> .....	6
<b>1. Contexto de la controversia</b> .....	6
2. Contenido del acuerdo controvertido .....	7
3. Argumentación del recurrente .....	8
4. Problemáticas jurídicas a resolver .....	8
<b>V. ESTUDIO DE FONDO</b> .....	8
5. Metodología de análisis .....	8
6. Decisión .....	9
7. Justificación de la decisión .....	10
A. La UTCE si tiene facultades para supervisar el cumplimiento de las medidas cautelares e imponer medidas de apremio. ....	10
B. Debida fundamentación y motivación del acuerdo impugnado, sin vulneración a las garantías de audiencia y de presunción de inocencia .....	16
C. Imposición de la medida de apremio .....	20
<b>VI. EFECTOS</b> .....	21
<b>VII. RESUELVE:</b> .....	21

#### GLOSARIO

<b>Acuerdo 148/2023:</b>	Acuerdo ACQyD-INE-148/2023 dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, dictado el treinta de junio.
<b>Autoridad responsable o UTCE:</b>	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE.
<b>Andrés Manuel o presidente de la República:</b>	Andrés Manuel López Obrador en su carácter de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>CEPROPIE:</b>	Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales.

<sup>1</sup> **Secretario Instructor:** Fernando Ramírez Barrios. **Secretariado:** Karem Rojo García, Carlos Hernández Toledo, Raymundo Aparicio Soto y Andrés Ramos García.

<sup>2</sup> Dictado en el expediente UT/SCG/PE/PRD/1151/PEF/165/2023 de quince de noviembre de la presente anualidad.

## SUP-REP-645/2023

<b>Comisión de Quejas:</b>	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.
<b>Comunicación Social y Vocería:</b>	Coordinación General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República.
<b>Consejería Jurídica:</b>	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.
<b>Constitución:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>LEGIPE y/o Ley Electoral:</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
<b>Ley de Medios:</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
<b>PES:</b>	Procedimiento Especial Sancionador.
<b>PAN:</b>	Partido Acción Nacional.
<b>PRD:</b>	Partido de la Revolución Democrática.
<b>Reglamento de Quejas y/o Reglamento:</b>	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
<b>REP:</b>	Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador.
<b>Sala Superior:</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>SCJN:</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación.

### I. ANTECEDENTES

#### A. Origen del Acuerdo 148/2023.

**1. Primeras quejas.** Los días veintiséis y veintisiete de julio de dos mil veintitrés<sup>3</sup> el PAN y PRD denunciaron al presidente de la República por la vulneración a principios de neutralidad e imparcialidad, así como uso indebido de recursos públicos, derivado de las manifestaciones emitidas en la conferencia matutina del veintiséis de julio, en las que el titular del Ejecutivo Federal se pronunció respecto del proceso electoral federal, además de presentar encuestas que favorecen a Morena y descalificar a los partidos de la oposición.

La parte denunciante solicitó la adopción de medidas cautelares a efecto de que el presidente de la República se abstuviera de emitir expresiones de carácter electoral y se retiraran los mensajes objeto de queja de cualquier plataforma oficial.

**2. Acuerdo 148/2023<sup>4</sup>.** El veintiocho de julio, la Comisión de Quejas otorgó la medida cautelar en su vertiente de tutela preventiva; por lo que ordenó

---

<sup>3</sup> Todas las fechas que a continuación se mencionan se refieren al presente año.

<sup>4</sup> Dictado en el PES con clave UT/SCG/PE/PAN/CG/603/2023 y acumulado.



al presidente de la República se abstuviera de realizar manifestaciones, comentarios u opiniones sobre temas de carácter electoral.

Asimismo, vinculó a la Consejería Jurídica, a Comunicación Social y Vocería, así como al CEPROPIE a colaborar en el cumplimiento de las medidas cautelares y a que ejercieran el deber cuidado, respeto del contenido difundido en las conferencias matutinas, con el objeto de evitar alguna vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad<sup>5</sup>.

#### **B. Procedimiento por incumplimiento a cautelar.**

**3. Segunda queja.** El diez de noviembre, el PRD presentó una diversa queja en contra del Ejecutivo Federal, el titular del CEPROPIE y Comunicación Social y Vocería, por la vulneración al principio de imparcialidad y equidad en la contienda, en el que además denunció el incumplimiento al acuerdo de medida cautelar 148/2023, derivado de las manifestaciones difundidas por Andrés Manuel en la conferencia de prensa matutina de diez de noviembre, porque desde la perspectiva del denunciante inciden en el actual proceso electoral federal.

Solicitó el dictado de medidas cautelares en tutela preventiva a efecto de que el Ejecutivo Federal se abstuviera de emitir expresiones de carácter electoral y se retirara de cualquier plataforma oficial los mensajes objeto de la nueva queja.

**4. Registro, reserva de admisión, diligencias preliminares y reserva de propuesta de medidas cautelares.** El once de noviembre, la responsable registró la queja con la clave UT/SCG/PE/PRD/CG/1151/PEF/165/2023, reservó su admisión y el dictado de las cautelares solicitadas, hasta en tanto se realizaran las diligencias probatorias necesarias para la integración del expediente.

---

<sup>5</sup> Determinación que se confirmó en el SUP-REP-290/2023 y acumulado.

**5. Acuerdo de incumplimiento de cautelares (acto impugnado).** El quince de noviembre, la UTCE determinó, entre otras cuestiones, que las expresiones denunciadas incumplían la medida cautelar concedida en el diverso Acuerdo 148, por lo que ordenó al Ejecutivo Federal que apegara su actuar a lo ordenado y se abstuviera por cualquier medio de realizar manifestaciones sobre temas electorales.

Asimismo, ordenó a Andrés Manuel, por sí o a través de las personas facultadas para ello, eliminara en un plazo no mayor a doce horas, las manifestaciones objeto de queja difundidas en la conferencia matutina de diez de noviembre.

Se vinculó a Consejería Jurídica, a Comunicación Social y Vocería, así como al CEPROPIE para que ejercieran su deber de cuidado respecto al contenido difundido en las conferencias matutinas.

Por último, apercibió al titular del Ejecutivo con la imposición de una medida de apremio en caso de incumplimiento.

**6. Impugnación.** El veintiuno de noviembre, el presidente de la República interpuso REP en contra de la determinación anterior.

**7. Trámite.** Recibidas las constancias, la magistratura de la Presidencia de esta Sala Superior acordó integrar el expediente **SUP-REP-645/2023** y turnarlo a la ponencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña para la elaboración del proyecto de resolución.

**8. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** El magistrado instructor radicó y admitió el recurso a trámite. Agotada la instrucción, la declaró cerrada y el recurso queda en estado de resolución.

## **II. COMPETENCIA**

Esta Sala Superior es competente para resolver el REP, al tratarse de un asunto en contra de una determinación emitida dentro de un PES



sustanciado por la UTCE, de conocimiento exclusivo de este órgano jurisdiccional.<sup>6</sup>

### III. PROCEDENCIA

La impugnación cumple los siguientes requisitos de procedencia.<sup>7</sup>

**1. Forma.** Se interpuso por escrito y consta de: **a)** nombre y firma de quien comparece en representación del recurrente; **b)** domicilio para notificaciones; **c)** identificación del acto impugnado; **d)** los hechos base de la impugnación; y **e)** los agravios y preceptos jurídicos presuntamente violados.

**2. Oportunidad.** En el caso, es aplicable el plazo genérico de cuatro días,<sup>8</sup> en atención a que no se prevé un plazo para impugnar actos o resoluciones vinculados con incumplimiento de medidas cautelares, de conformidad con una aplicación por analogía de la Jurisprudencia 11/2016.<sup>9</sup>

**El medio de impugnación se presentó en tiempo,** pues la determinación controvertida se notificó al Ejecutivo Federal el diecisiete de noviembre, y la demanda se interpuso en el último día del plazo para impugnar, el veintiuno de noviembre.

**3. Legitimación e interés.** Se reconoce la legitimación del recurrente al ser un servidor público vinculado a dar cumplimiento al acuerdo controvertido, lo que considera vulnera diversos derechos.

**4. 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

---

<sup>6</sup> Artículos 41, párrafo tercero, base VI y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución; 164; 166, fracciones V y X, y 169, fracción XVIII de la Ley Orgánica; así como los artículos 3, segundo párrafo, inciso f); 4 párrafo 1 y 109, párrafo 2 de la Ley de Medios.

<sup>7</sup> Artículos 7, numeral 2; 8, numeral 1; 9, numeral 1; 13, numeral 1, inciso b); 109, numeral 1, inciso b), así como 110, todos de la Ley de Medios.

<sup>8</sup> Véase SUP-REP-54/2022 y acumulado.

<sup>9</sup> Jurisprudencia 11/2016 de rubro: "Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. El plazo para impugnar los acuerdos de desechamiento o incompetencia para conocer de una denuncia, es de cuatro días."

## SUP-REP-645/2023

Federal, quien cuenta con la facultad legal para representar al recurrente, la cual fue reconocida ante la autoridad responsable.

**5. Definitividad.** Se colma el requisito, pues no hay otro medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir a esta instancia.

### IV. MATERIA DE ANÁLISIS

#### 1. Contexto de la controversia.

Para comprender la problemática jurídica a evaluar en la presente instancia, se advierte que el caso tuvo su origen en las quejas por las que se denunció entre otras personas, al ahora recurrente, ante la posible vulneración a los principios de neutralidad y uso indebido de recursos públicos, derivado de las expresiones atribuidas al presidente de la República en la conferencia matutina de veintiséis de julio.

Se solicitó la adopción de medidas cautelares; **mediante acuerdo ACQyD-INE-148/2023, se ordenó al Ejecutivo Federal eliminar o suspender parcialmente el contenido de la conferencia de veintiséis de julio**, respecto las manifestaciones, que en principio se consideraron relacionadas con el proceso electoral; y en tutela preventiva, se ordenó se abstuviera de reproducir manifestaciones o expresiones que pudieran constituir las infracciones denunciadas.<sup>10</sup>

En su oportunidad se presentó diverso recurso, al considerar que, en la conferencia de prensa de diez de noviembre, el titular del Ejecutivo incumplió la medida cautelar, en el que desató la tutela preventiva ordenada en el citado acuerdo ACQyD-INE-148/2023.

---

<sup>10</sup> Mediante SUP-REP-290/2023 y acumulado esta Sala Superior **confirmó la medida cautelar otorgada.**



## 2. Contenido del acuerdo controvertido

Tal y como se precisó, la UTCE sostuvo que diversas expresiones del presidente de la República durante la conferencia matutina del **diez de noviembre (Anexo)** se tradujeron en inobservancia a las medidas cautelares de tutela preventiva otorgadas en el Acuerdo 148/2023. Con base en lo siguiente:

- Del análisis a las manifestaciones denunciadas advirtió el incumplimiento del Acuerdo 148/2023 por parte del presidente, al aludir a temas de índole electoral.
- Recordó que en dicho acuerdo cautelar se llegó a la convicción, en un análisis preliminar, que las expresiones denunciadas (conferencia de veintiséis de julio), no tenían cobertura jurídica toda vez que hacían alusión a encuestas, procesos internos partidistas, así como al proceso electoral federal en curso.
- Analizó las expresiones materia de la denuncia y razonó que las nuevas manifestaciones realizadas en la conferencia del pasado diez de noviembre, de nueva cuenta hacían alusión de forma abierta al actual proceso comicial.
- Los señalamientos del presidente de la República en la conferencia del diez de noviembre aludían a la calidad de las personas que buscan una candidatura, a los partidos políticos de oposición, así como a la conveniencia de ofrecer programas sociales para la obtención del voto y encuestas.
- Ordenó al Presidente que apegara su actuar a lo ordenado por la Comisión de Quejas en el Acuerdo 148/2023, esto es, que se abstenga de realizar cualquier tipo de manifestaciones, comentarios, opiniones o señalamientos sobre temas electorales, a fin de no vulnerar el principio de imparcialidad y neutralidad en la contienda.
- Como consecuencia de ello, vinculó al Presidente para que por sí o por conducto de la persona facultada para ello, eliminara en un plazo máximo de doce horas a partir de la notificación del acuerdo impugnado, los archivos de audio, audiovisuales y versiones estenográficas de la conferencia del pasado diez de noviembre de cualquier plataforma electrónica, en la que se contienen las expresiones denunciadas.
- Asimismo, vinculó a diversas dependencias federales relacionadas con las funciones del presidente y personas servidoras públicas que participan en las conferencias denunciadas, para que ejerzan su deber de cuidado de que en tales ejercicios informativos no se vulneren los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda.
- Finalmente, apercibió al presidente y al resto de los sujetos involucrados con la imposición de una medida de apremio consistente en amonestación pública, de conformidad con los artículos 35, párrafo primero, fracción primera y 41, párrafo primero del Reglamento de Quejas.



### **3. Argumentación del recurrente.**

Por su parte, el presidente de la República considera que la determinación de la UTCE es contraria a Derecho, por lo que solicita su revocación. Los argumentos que presenta para tal efecto son los siguientes.

- La Unidad Técnica no cuenta con atribuciones para calificar si los hechos denunciados constituyen un incumplimiento a un acuerdo de medidas cautelares, al ser una autoridad encargada del trámite del procedimiento especial sancionador.
- El artículo 41 del Reglamento de Quejas es inconstitucional, al violar los principios de reserva de ley y seguridad jurídica.
- El artículo 35 del Reglamento de Quejas es inconstitucional, al violar los principios de legalidad, *nulla poena sine lege* y reserva de ley, al prever medidas coercitivas no previstas por el legislador.
- La revisión del posible incumplimiento de cautelares por parte de la Unidad Técnica constituye una instancia procesal accesoria al procedimiento principal que no está prevista en la legislación.
- Violación a las formalidades esenciales del procedimiento al no dar garantía de audiencia previo a la emisión del acuerdo impugnado.
- Los hechos son diversos a los que motivaron la emisión del Acuerdo 148, por lo que no puede haber incumplimiento.
- Violación a la presunción de inocencia, pues los hechos que motivaron el Acuerdo 148 no han sido calificados como ilegales.
- La LEGIPE no prevé la posibilidad de imponer medidas de apremio al presidente de la República.

### **4. Problemáticas jurídicas a resolver.**

Visto lo anterior, esta Sala Superior deberá determinar, a la luz de los argumentos presentados por el recurrente, si el acuerdo impugnado se dictó o no conforme a Derecho, en relación con todas las temáticas controvertidas.

## **V. ESTUDIO DE FONDO**

### **5. Metodología de análisis**

Por razón de método se estudiarán los planteamientos en orden distinto al que fueron presentados; en principio se valora si los artículos 35 y 41 del Reglamento son acordes con el principio constitucional de legalidad;



posteriormente se determinará si la UTCE cuenta con la facultad de supervisar el cumplimiento de las medidas cautelares y de imponer medidas de apremio para asegurar su observancia.

Posteriormente, se revisa si el acuerdo controvertido está debidamente fundado y motivado, así como si al apercibir sobre el dictado de una medida de apremio vulnera la garantía de audiencia y el principio de presunción de inocencia.

## 6. Decisión

Se **confirma** en la materia de impugnación el acuerdo controvertido porque:

- Los artículos 35 y 41 del Reglamento se emitieron en ejercicio válido de la facultad reglamentaria del CG del INE, para el desarrollo del PES.
- El acuerdo está debidamente fundado, porque la UTCE desarrolló consideraciones que justifican la supervisión del cumplimiento de la medida cautelar; además expresó las razones de hecho por las cuales consideró que se incumplió las medida cautelar ordenada.
- En los PES, no se requiere una audiencia previa de la persona denunciada para emitir determinación sobre el cumplimiento de la medida cautelar.
- No se vulneró el principio de presunción de inocencia, porque la supervisión del cumplimiento de las medidas cautelares no supone valorar la conducta denunciada ni hacer un pronunciamiento sobre su ilicitud.
- El apercibimiento de imposición de una medida de apremio para garantizar el cumplimiento de la medida cautelar no constituye la determinación de la responsabilidad sobre los hechos, ni la imposición de una sanción.

## **7. Justificación de la decisión**

### **A. La UTCE sí tiene facultades para supervisar el cumplimiento de las medidas cautelares e imponer medidas de apremio.**

La parte recurrente aduce la invalidez del acuerdo controvertido en tanto se funda en los artículos 35 y 41 del Reglamento, los cuales estima son contrarios al principio de legalidad; ello porque la legislación electoral no prevé que la UTCE sea una autoridad resolutora, con la atribución de supervisar el cumplimiento de las medidas cautelares; además, sostiene que los medios de apremio y las facultades de la autoridad responsable tampoco están contemplados en una ley.

**No le asiste la razón** al recurrente, porque los artículos 35 y 41 del Reglamento son producto de la facultad reglamentaria del CG del INE, al constituir el desarrollo de las bases legales del PES.

El principio de legalidad se encuentra previsto de manera genérica en los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo de la Constitución; y, respecto la función electoral, en los artículos 41, base V, apartado A, primer párrafo y 116, fracción IV, inciso b).<sup>11</sup>

Al respecto, la SCJN ha considerado que el principio de legalidad en materia electoral es “la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones

---

<sup>11</sup> En el segundo párrafo del artículo 14 se establece que: “[n]adie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho”. Por su parte, el artículo 16 contempla que: “[n]adie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”

En tanto, en el artículo 41 se dispone que, en el ejercicio de la función electoral, “la certeza, **legalidad**, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores” En semejantes términos se formula el inciso b) de la fracción IV del artículo 116, aplicable específicamente al ámbito local.



consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo”.<sup>12</sup>

Tanto en la Constitución como en diversos ordenamientos se ha reconocido la facultad reglamentaria a favor de distintos órganos de la administración pública o autónomos, la cual consiste en emitir actos materialmente legislativos, generales, abstractos e impersonales, lo cual responde a la necesidad de establecer un marco normativo que permita a dichos órganos desempeñar de manera adecuada las atribuciones que les concede la ley.

Esta potestad reglamentaria es acorde al principio de legalidad en la medida en que está supeditada a una disposición constitucional o legal que la prevea.<sup>13</sup> Así, para verificar la validez de la facultad reglamentaria es necesario identificar el marco normativo que la sustenta.

El artículo 41, base V, apartado A, segundo párrafo de la Constitución dispone que el Consejo General es el órgano superior de dirección del INE. En el artículo 44, párrafo 1, inciso a) de la LGIPE se contempla como una de sus atribuciones la aprobación y expedición de reglamentos internos necesarios para el debido ejercicio de sus facultades. El inciso ii) del mencionado numeral establece la facultad de emitir un **Reglamento de Quejas**.

Por su parte el artículo 459 de la Ley Electoral establece que los órganos competentes para la tramitación y resolución de los PES son el Consejo General, la Comisión de Quejas y la UTCE; además de dicho precepto se desprende el **reconocimiento expreso de una facultad reglamentaria del Consejo General en materia de quejas y procedimientos sancionadores**. Conforme a lo anterior, se considera que el Reglamento se emitió en ejercicio de la mencionada facultad

---

<sup>12</sup> Jurisprudencia de rubro: FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO. 9ª época; Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, noviembre de 2005, T XXII, p. 111, número de registro 176707.

<sup>13</sup> Jurisprudencia 1/2000, de rubro: FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA.

## **SUP-REP-645/2023**

reglamentaria; y el acuerdo controvertido con base en los artículos 35 y 41 de dicha normativa.

En específico, el artículo 41, párrafo 1 del Reglamento dispone que cuando la UTCE tenga conocimiento del probable incumplimiento de alguna medida cautelar ordenada por la Comisión aplicará alguno de los medios de apremio previstos en el artículo 35 del propio ordenamiento.

Por su parte, el numeral 35, párrafo 1 del Reglamento dispone que las medidas de apremio son instrumentos jurídicos a través de los cuales los órganos del INE encargados de sustanciar el PES pueden hacer cumplir coercitivamente sus requerimientos o determinaciones.<sup>14</sup>

Así, esta Sala Superior advierte que las disposiciones controvertidas encuentran sustento en el despliegue de la facultad reglamentaria del Consejo General del INE, considerando que la legislación reconoce expresamente esa atribución para la regulación de las quejas y procedimientos sancionadores.

Cabe destacar que, en cuanto a los límites en el ejercicio de su facultad reglamentaria, la SCJN ha señalado que lo constituye el subprincipio de reserva de ley, el cual se presenta cuando “una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta [...]”.<sup>15</sup>

En el caso, no se identifica ninguna disposición constitucional que establezca de forma explícita que la regulación de los procedimientos sancionadores esté reservada a la legislación de la materia, pues la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución solo señala que le corresponde al Congreso de la Unión la expedición de las leyes generales que distribuyen competencias entre la Federación y las

---

<sup>14</sup> i) la amonestación pública; ii) una multa de cincuenta hasta cinco mil unidades de medida y actualización; iii) el auxilio de la fuerza pública, y iv) el arresto hasta por treinta y seis horas.

<sup>15</sup> En términos de la Tesis de Jurisprudencia de rubro: FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. 9ª época; Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, mayo de 2007, T XXV, p. 1515, número de registro 172521.



entidades federativas en materia de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases constitucionales.

Por el contrario, la propia Ley Electoral establece expresamente que el Consejo General del INE puede desplegar su facultad reglamentaria en materia de quejas y procedimientos sancionadores, lo cual comprende lo relativo a su tramitación.

En cuanto al agravio en el que se sostiene que ello contraviene el principio de tipicidad, debido a que las infracciones electorales y las sanciones deben estar previstas en una ley, la parte actora parte de la premisa equivocada de que **las medidas de apremio implican una sanción derivada de la determinación de la responsabilidad por la actualización de una infracción** electoral.

Ello, porque esta Sala Superior ha considerado que los medios de apremio no constituyen sanciones para las partes, sino medidas procesales dirigidas a lograr, de manera coercitiva, el cumplimiento de lo ordenado, emitidas tanto durante la instrucción como en la resolución final que se dicte en el procedimiento.<sup>16</sup> Esto refuerza lo previsto en el párrafo 2 del artículo 41 del Reglamento, que señala que, con independencia de la determinación sobre la imposición de medios de apremio, la UTCE podrá iniciar un nuevo PES por supuesto incumplimiento a la medida cautelar.<sup>17</sup>

De este modo, el desacato de una medida cautelar y la sanción correspondiente es una cuestión que se resuelve en un diverso PES y que, por ende, es independiente de la determinación cuya única finalidad es hacer efectiva la medida cautelar. Por tanto, no hay un imperativo

---

<sup>16</sup> Véase la sentencia SUP-REP-196/2016.

<sup>17</sup> Tesis LX/2015 de rubro: MEDIDAS CAUTELARES DICTADAS EN PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR LOCAL. SU INCUMPLIMIENTO DEBE CONOCERSE EN EL MISMO PROCEDIMIENTO O EN OTRO DE LA MISMA NATURALEZA. (LEGISLACIÓN DE NUEVO LEÓN).

## **SUP-REP-645/2023**

constitucional de que las medidas de apremio y la facultad de imponerlas estén previstas en la legislación.

Adicionalmente, la validez del contenido de los artículos 35 y 41 del Reglamento se sostiene a partir de que su finalidad es desarrollar el contenido de diversas disposiciones de la Ley Electoral y dotarlas de efectividad, **por lo cual son válidas.**

Así, la atribución de supervisar el cumplimiento de las medidas cautelares adoptadas por la Comisión corresponde con la naturaleza de la competencia de la UTCE para la tramitación de los PES, conforme los artículos 51, párrafo 2 y 459, párrafo 1, inciso c) de la Ley Electoral.

Porque conforme al diseño vigente, la verificación del cumplimiento de las medidas cautelares forma parte del trámite de los procedimientos sancionadores, a partir de la propia finalidad de las medidas cautelares, pues suelen adoptarse de manera inmediata a la admisión de la queja o en cualquier otro momento precisamente a propuesta de la UTCE, para evitar que se produzcan daños irreparables a los principios rectores o bienes jurídicos tutelados en la materia electoral, y se mantienen durante la sustanciación de las distintas etapas del PES y hasta en tanto se dicte una resolución que le ponga fin.

La valoración respecto al debido cumplimiento de las medidas cautelares no implica que la UTCE asuma un rol de autoridad resolutoria en tanto que no conlleva determinar la actualización o no de las infracciones denunciadas y la consecuente responsabilidad, sino que únicamente verifica si los sujetos vinculados cumplieron con las conductas previamente ordenadas y adopta las medidas orientadas a su efectividad. De esta manera, el acatamiento de las medidas cautelares se refiere a una cuestión incidental en el marco de la sustanciación de los



procedimientos sancionadores, por lo cual es válido que en el Reglamento se conceda dicha atribución a la UTCE.<sup>18</sup>

Finalmente, se considera que **no causa ninguna afectación el que la UTCE valore los planteamientos sobre el incumplimiento de medidas cautelares a través de un incidente**, no obstante que el Reglamento propiamente no contemple esa vía, pues lo relevante es que la UTCE tiene atribuciones de verificar el cumplimiento de las medidas cautelares y que se trata materialmente de una cuestión incidental a la materia principal del PES.

Por otra parte, las medidas de apremio previstas en el artículo 35 del Reglamento también tienen sustento en distintas disposiciones legales; así el numeral 10 del artículo 461 de la Ley Electoral señala que los órganos que sustancien el procedimiento sancionador –la UTCE– podrán hacer uso de los medios de apremio para hacer cumplir sus resoluciones, sin que en ella se especifiquen cuáles son los medios de apremio disponibles para tal efecto.

En el artículo 441 de la propia Ley señala que la sustanciación de los procedimientos sancionadores se aplicará supletoriamente (en lo no previsto en la propia ley) la Ley de Medios. Así, en el artículo 32, párrafo 1, de la Ley de Medios prevé que, para hacer cumplir las disposiciones del ordenamiento y las sentencias que dicte el Tribunal Electoral podrá aplicar los medios de apremio siguientes: **i)** el apercibimiento; **ii)** la amonestación; **iii)** una multa de cincuenta hasta cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal (sic); **iv)** el auxilio de la fuerza pública, y **v)** el arresto hasta por treinta y seis horas.

Así, se tiene que los medios de apremio previstos en el artículo 35 del Reglamento son prácticamente una reproducción de los contemplados en la Ley de Medios, la cual sí es aplicable supletoriamente, pues la Ley Electoral detalla las medidas que pueden imponer las autoridades

---

<sup>18</sup> En el artículo 3, párrafo 1, fracción II, del Reglamento se establece que en dicho ordenamiento se regula el PES, únicamente en cuanto a su trámite y sustanciación.



## **SUP-REP-645/2023**

sustanciadoras para hacer cumplir sus determinaciones, como lo son las relativas a la adopción de medidas cautelares. En consecuencia, el artículo 35 del Reglamento se ajusta a las bases legales que pretende desarrollar, con el objetivo de producir certeza en relación con el trámite de los procedimientos sancionadores.

Por lo anterior, esta Sala Superior estima que los artículos 35 y 41 del Reglamento son acordes al principio constitucional de legalidad y es válido que la UTCE haya fundado el acuerdo controvertido en esa normativa.

Planteamientos que esta Sala Superior ha determinado en similares términos al resolver los recursos SUP-REP-84/2023, SUP-REP-210/2022, SUP-REP-54/2022 Y ACUMULADO, así como el SUP-REP-379/2023 Y ACUMULADO y SUP-REP-414/2023.

**B. Debida fundamentación y motivación del acuerdo impugnado, sin vulneración a las garantías de audiencia y de presunción de inocencia.**

**No le asiste la razón** al recurrente cuando sostiene que el acuerdo controvertido no está debidamente fundamentado y motivado.

En los artículos 14 y 16 de la Constitución general se contempla la exigencia de que todo acto de autoridad esté debidamente fundado y motivado, a fin de brindar una seguridad jurídica a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos. El deber de fundamentación y motivación también tiene sustento en el artículo 8, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consagra el derecho de toda persona a ser oída, con las debidas garantías, por un tribunal competente, independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones de cualquier carácter.

Para esta Sala Superior, el acuerdo controvertido está debidamente fundamentado, porque la UTCE desarrolló diversas consideraciones preliminares sobre la supervisión en el cumplimiento de las medidas



cautelares e hizo referencia a los artículos 35 y 41 del Reglamento, cuya constitucionalidad ha sido previamente confirmada.

Además, la UTCE expresó las razones de hecho por las cuales estimó se actualizaba el incumplimiento de la medida cautelar ordenadas por la Comisión -mediante acuerdo 148/2023-, derivado de algunas manifestaciones realizadas en la conferencia matutina de diez de noviembre.

De esta manera, se reitera que la aplicabilidad de la normativa del PES comprende la supervisión del cumplimiento de las medidas cautelares por parte de la UTCE, por lo cual el acuerdo controvertido está debidamente justificado.

En igual sentido, **no asiste la razón al recurrente** cuando sostiene que las manifestaciones emitidas por el Presidente en la conferencia denunciada no guardan relación con las emitidas en la del pasado veintiséis de julio, por lo que no se acredita el incumplimiento en cuestión.

La calificativa de **infundado** deriva de que el recurrente se limita a realizar una comparación gramatical de las declaraciones, partiendo de la premisa fáctica falsa de que las expresiones deben ser idénticas para propiciar el incumplimiento combatido, dejando de lado la coincidencia discursiva o finalidad electoral que presentan, siendo ese el aspecto jurídicamente relevante y destacado que motivó la emisión del acuerdo impugnado.

Este órgano jurisdiccional comparte lo sostenido por la autoridad, pues aun cuando evidentemente son diferentes tópicos en virtud de un diverso aspecto contextual, lo cierto es que, tienen un mismo propósito comunicativo que se evidencia de su simple lectura, sin que tal aspecto sea genérico como lo sugiere el recurrente.

Siendo reprochables tales expresiones en la medida que el efecto de la concesión de la medida cautelar fue precisamente que el Presidente se

## SUP-REP-645/2023

abstuviera de emitir todo tipo de alusiones con connotación electoral, dada la relevancia de sus declaraciones a partir de su investidura.

Contrario a lo referido por el recurrente, la determinación controvertida no se sustentó en las expresiones "bloque conservador", "conservadores", "oligarquía", "neoliberal", "corrupción", "encuestas" y "transformación", sino del análisis específico de las manifestaciones realizadas en la conferencia del diez de noviembre, de las que advirtió que el recurrente nuevamente hace referencias explícitas al actual proceso electoral.

Tales como las características y programas sociales que deben tener y ofertar las personas candidatas para obtener el apoyo de la ciudadanía, referencias a un partido de oposición, su origen, su importancia en la competencia electoral, el apoyo con el que cuenta actualmente y su pretendida postura ante determinadas acciones gubernamentales, así como determinadas prácticas e irregularidades pasadas en torno a la integridad de un proceso electoral.

En cuanto al planteamiento relativo a la vulneración del derecho de audiencia que se alega, porque no se le emplazó previamente. **No le asiste la razón.**

Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido el criterio<sup>19</sup> que las medidas cautelares tienen características que justifican que en su emisión no sea imprescindible el emplazamiento del denunciando, ni que deba ser escuchado antes de que se adopte la determinación respectiva.

Ello porque las medidas cautelares tienen como característica en su vertiente de tutela preventiva, que 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 de forma irreparable el bien jurídico o principio rector involucrado.

---

<sup>19</sup> Véase SUP-REP-121/2018 y acumulado.



Por tanto, se ha considerado que, en los procedimientos sancionadores en materia electoral, no se requiere legalmente de una audiencia previa de la persona denunciada para el dictado de las medidas cautelares, considerando que propiamente no se está ante un acto privativo o de imposible reparación.<sup>20</sup>

Mismo razonamiento opera respecto la supervisión del cumplimiento de las medidas cautelares y las medidas de apremio, debido a que son un instrumento para dotar de efectividad a determinaciones que tienen por finalidad evitar que se materialice un daño grave e irreparable sobre los bienes jurídicos de la materia electoral.

En consecuencia, se considera que no era indispensable que el acuerdo resuelto de forma incidental respecto del incumplimiento de la medida cautelar se sustanciara de tal forma que se diera vista al recurrente y que se le permitiera plantear alegatos y ofrecer pruebas.

Además, resulta relevante que de constancias de autos se constata que el recurrente sí fue requerido previamente por la UTCE mediante acuerdo de once de noviembre para que manifestara lo que a su derecho conviniera respecto de las manifestaciones señaladas, siendo esa una actuación procesal que, en los hechos, se traduce en una oportunidad para alegar y ofrecer los materiales probatorios que se estimen oportunos en descargo del incumplimiento denunciado.

En cuanto a la vulneración al principio de presunción de inocencia, tampoco **asiste la razón**, porque la supervisión del cumplimiento de las medidas cautelares no supone valorar la conducta ni pronunciarse sobre su ilicitud. Este tipo de determinaciones solamente tienen por objeto hacer efectiva una orden previa y lo que se defina –en sí mismo– no

---

<sup>20</sup> Se ha tomado como referente la Jurisprudencia de rubro: MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA. 9ª época; Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, marzo de 1998, T VII, p. 18, número de registro digital 196727.

## **SUP-REP-645/2023**

implica que se deslinda una responsabilidad por el incumplimiento de la medida cautelar.

La normativa aplicable distingue entre la adopción de medios de apremio para asegurar el cumplimiento de una medida cautelar y el inicio de un procedimiento sancionador para investigar y, en su caso, sancionar ese posible incumplimiento, siendo esta última dimensión en la que se deben respetar a plenitud el derecho de defensa y el principio de presunción de inocencia.

De esta manera, la orden de la UTCE y el apercibimiento formulado en caso de incumplimiento no significa una determinación anticipada sobre la responsabilidad en que pudiere incurrir el recurrente por el incumplimiento de la referida medida cautelar.

La valoración de un nuevo hecho, distinto al que originó el PES, atiende a que se adoptó una medida cautelar en su vertiente de tutela preventiva, por lo cual es razonable que la UTCE realice ese análisis considerando las similitudes que presenta con la situación que motivó su adopción. Por las razones expuestas, se **desestiman** los agravios hechos valer y se **confirma** el acuerdo controvertido en lo relacionado con estos aspectos.

Similar criterio se adoptó en los recursos SUP-REP-84/2023, SUP-REP-210/2022, así como SUP-REP-54/2022 Y ACUMULADO.

### **C. Imposición de la medida de apremio**

Finalmente, es **inoperante** el planteamiento en el que se sostiene que el Presidente no puede ser sujeto de la imposición de una medida de apremio, ya que las resoluciones que determinen la responsabilidad del titular del Ejecutivo solo deben tener efectos declarativos.

Ello, porque el recurrente parte de una lectura errónea del acuerdo impugnado, pues en el mismo no le impuso una medida de apremio como tal, sino solo tuvo el efecto jurídico de apercibirlo con su imposición en el supuesto de que continúe con una actitud contumaz.



Es decir, el citado apercibimiento quedó sujeto tanto a la conducta que asuma el recurrente como a la potestad de la autoridad responsable de hacerlo efectivo, por lo que hasta el momento no genera algún perjuicio actual y cierto al recurrente.

En esa medida, la imposición de tal medida de apremio se trata de un acto futuro de realización incierta que deberá ser combatida en su oportunidad.

#### VI. EFECTOS

Al calificarse como **infundados** e **inoperantes** los agravios, con base en las consideraciones desarrolladas, se **confirma** el acuerdo impugnado.

#### VII. RESUELVE:

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

**Notifíquese** como en Derecho corresponda.


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

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron la magistrada y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, quien emite voto particular, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

## ANEXO ÚNICO

En el presente Anexo se incluye la transcripción de los fragmentos de la conferencia matutina de diez de noviembre y las manifestaciones que la UTCE expresamente tomó en consideración en su determinación:

**Conferencia matutina  
10 de noviembre<sup>21</sup>**



**PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR:** Bueno, es un tema que tiene que ver con lo electoral y, como hablábamos, estamos en esa situación, es temporada de aspirantes a candidatos y luego precandidatos, candidatos, campañas. Lo que se tiene pensar es que la gente, más ahora, que hay más conciencia, más politización, pues se va a fijar en tres cosas:

Primero, en el programa. Yo creo que eso es muy importante porque si el programa no contempla beneficiar al pueblo, el programa que postula un candidato, o el partido que lo está postulando... Esto que estamos hablando de...

¿Ustedes creen que los del PAN están muy a gusto, satisfecho con el apoyo a los adultos mayores? Si de ellos dependiera, bueno, ya puse el ejemplo, lo hubiesen quitado, porque esa mentalidad conservadora los lleva a pensar que eso es paternalismo, eso es populismo.

Fox, cuando yo inicié este programa siendo jefe de gobierno en la Ciudad de México salió a declarar, —yo no digo mentiras— que estaba mal que se apoyara a los adultos mayores, que había que ponerlos a trabajar, así como les estoy diciendo, y él era presidente y yo era jefe de gobierno, como si el adulto mayor no hubiese trabajado toda su vida y mereciera vivir con un poco de holgura, con una pequeña recompensa en el último tramo de su vida, de su existencia. Pero esa mentalidad conservadora predomina y tiene que ver con partidos.  
Entonces, a ver, a ver, a ver ¿cuál es el programa?

<sup>21</sup> Fuente: <https://lopezobrador.org.mx/2023/11/10/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-desde-baja-california-2/>



**¿Tú, que estuviste 36 años en el gobierno y nunca aumentaste el salario de los trabajadores, me vienes a decir ahora que tu programa va a contemplar mejoras salariales? Pues hay que empezar a buscar al tonto que se los crea.**

Entonces, primero es el programa.

**Segundo, el candidato, la candidata. ¿Quién es? ¿Tiene convicciones, tiene principios, tiene ideales o es un arribista, un politiquero, politiquera, que nada más está buscando cómo se encarama en el cargo y en una de esas para hacerse grande con la riqueza mal habida?**

Entonces, mucho ojo. Eso es lo segundo, ¿quién es?, ¿de dónde viene?, ¿le tiene respeto y amor al pueblo o son de esos que nada más van a campaña, abrazan, saludan y ya no vuelven a visitar a la gente ni hacer nada por la gente, nada, nunca tienen tiempo para escuchar a la gente ya una vez que tienen el cargo? Eso es lo segundo.

Y lo tercero, es: **¿qué partido?, ¿de dónde viene el partido?, ¿cómo surgió el partido? Porque si volvemos al caso del PAN, pues surgió, nació en 1939, durante el gobierno del general Cárdenas, para oponerse a la política popular y patriótica del general Cárdenas.** Y eso muchos no lo saben, pero crearon ese partido porque estaban en contra de la política del reparto agrario que llevó a cabo el general Cárdenas.

El valle de Mexicali, si hay ejidatarios, pues yo creo que no saben muchos que el PAN surgió en contra del ejido y hay que decirles. Nada más informar. Es que por eso se imponen.

**Hay que informarles también que el PAN surgió en contra de la educación pública. Decirlo para que los maestros tengan esos antecedentes, que el PAN se opone —porque todavía hasta ahora— a los libros de texto gratuito.**

Pues hay que informar **también que se opusieron a que se recuperara el petróleo, que estaba en manos de extranjeros.**

Entonces, recapitulando: programa, candidato o candidata y partido, y que la gente tenga la información y decida libremente.

Y nada de manipulación. **Ya ven como quieren inflar con la publicidad a candidatos. ¿Cuánto nos ha costado eso? ¿Cuánto daño han causado con la publicidad, engañando? Introdúcen a un candidato al mercado como si se tratara de introducir un producto chatarra, un detergente, un Maestro Limpio o un alimento de esos que hasta dañan la salud, pero como es mucha publicidad así los encumbran para engañar a la gente.**

Afortunadamente ya eso ya no, ya no funciona, porque el pueblo es mucha pieza, ya hay mucha politización. El pueblo de México es de los pueblos más conscientes en el mundo, es donde hay menos analfabetismo político del mundo.

Yo con todo respeto les digo que se hace una encuesta en Estados Unidos, que son nuestros vecinos, nuestros hermanos, pero como hay mucha manipulación en Estados Unidos de los medios, de los más famosos, ¿eh?, New York Times, Washington Post y las grandes cadenas de televisión, pero se hace una encuesta, porque se han hecho levantamientos, y se le pregunta a la gente: ‘¿Crees —le dicen a la gente en Estados Unidos— que los migrantes son los que traen la droga a Estados Unidos?’ Y de acuerdo a los partidos, pero de un partido contestan sí 75 por ciento y el otro partido 50 por ciento sí.

Y aquí, que estamos en la zona fronteriza, que ustedes conocen: ¿Para eso van los migrantes a Estados Unidos? Van a trabajar, van a buscarse la vida. No van, todos los que pasan, que llevan droga, pero esa es la creencia, porque los medios están



*dale y dale y dale con lo mismo. Y ya conocemos la técnica hitleriana de Goebbels, que una mentira que se repite muchas veces puede convertirse en verdad.*

*Eso no pasa en México, por eso, el pueblo de México es mucha pieza, no se deja manipular y ahora menos. Antes podían engañar porque tenían control casi absoluto de los medios de información, de manipulación, cerrado completamente, nada más daban a conocer lo que les convenía. Ahora no, ahora cada ciudadano es un medio de comunicación, porque existen las redes sociales y todos participan, se enteran, hay debate, hay comunicación, es decir, hay mensajes de ida y vuelta, esa es la comunicación. Antes no, era nada más lo que querían sembrar.*

**Entonces, *sí vamos avanzando y yo creo que todo va a salir muy bien en todos los partidos. Y hay que tenerle confianza a la gente, porque también eso es importante.***

*¿Antes cómo se elegía?*

*El 'dedazo'. Si hubiese sido por el 'dedazo' no estaría aquí ella, ella no sería gobernadora; bueno, ni yo tampoco presidente.*

*Antes era: había una fórmula que se echó a andar desde la época de Porfirio Díaz, luego se le atribuye a don Adolfo Ruiz Cortines, pero no, el creador fue Porfirio Díaz, según la cual el presidente ponía a los gobernadores, a los diputados federales y a los senadores; y los gobernadores hacían lo propio, a ellos les tocaba los presidentes municipales y los diputados locales.*

*Se llegó a decir: 'Soy senador porque así lo dispuso el señor presidente'. Y el pueblo, ausente, no existía. **Era el 'dedazo', el 'destape', la 'cargada', el besamanos, etcétera, etcétera, etcétera. Ya eso ya se terminó, ahora en el caso de algunos partidos se hacen encuestas a ver quién está mejor y es la gente la que decide.***

*Y el que se inconforma pues también tiene derecho, ¿no?, a protestar, somos libres. **Y hay varios partidos, y hay unos que no tienen mucho personal.** Antes se decían cosas que ya no puedo repetir, pero no tienen...*

**PREGUNTA:** Díganos, díganos.

**PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR:** No, no, no, se hace nota si... Se sabe hasta en el Vaticano. No, no. Pero no tienen, o sea, o ya es gente que no da confianza, pues.

*Ya la gente está muy despierta, entonces no es fácil. Pero hay libertad, hay libertad, que todo mundo se exprese, se manifieste, y **al final pues es el pueblo el que va a decidir con su voto libre, secreto, eso es lo otro, sin usar presupuesto público para favorecer a ningún partido, a ningún candidato, sin entregar migajas, nada de frijol con gorgojo, materiales de construcción, pollos, patos, chivos, borregos, puercos, cochinos, marranos.***

***¿Se acuerdan las tarjetas que entregaban, Monex, Soriana, por los votos? Solamente volteaban a ver al pueblo cuando necesitaban los votos, ahí andaban haciéndole la barba a la gente porque necesitaban los votos, y ofreciendo:***

*—Les vamos a hacer el puente.*

*—Pero si no hay río.*

*—Les hacemos el río.*

*Pero ya no, ya eso ya no, ya no funciona eso. Vamos a esperar qué sucede.*



### Expresiones analizadas por la UTCE

- *...es temporada de aspirantes a candidatos y luego precandidatos, candidatos, campañas. Lo que se tiene pensar es que la gente, más ahora, que hay más conciencia, más politización,*
- *.... en el programa. Yo creo que eso es muy importante porque si el programa no contempla beneficiar al pueblo, el programa que postula un candidato, o el partido que lo está postulando...*
- *...¿Ustedes creen que los del PAN están muy a gusto, satisfecho con el apoyo a los adultos mayores? Si de ellos dependiera, bueno, ya puse el ejemplo, lo hubiesen quitado,*
- *...esa mentalidad conservadora predomina y tiene que ver con partidos.*
- *...¿Tú, que estuviste 36 años en el gobierno y nunca aumentaste el salario de los trabajadores, me vienes a decir ahora que tu programa va a contemplar mejoras salariales? Pues hay que empezar a buscar al tonto que se los crea.*
- *...el candidato, la candidata. ¿Quién es? ¿Tiene convicciones, tiene principios, tiene ideales o es un arribista, un politiquero, politiquera, que nada más está buscando cómo se encarama en el cargo y en una de esas para hacerse grande con la riqueza mal habida?*
- *... ¿qué partido?, ¿de dónde viene el partido?, ¿cómo surgió el partido? Porque si volvemos al caso del PAN, pues surgió, nació en 1939, durante el gobierno del general Cárdenas, para oponerse a la política popular y patriótica del general Cárdenas.*
- *...Hay que informarles también que el PAN surgió en contra de la educación pública. Decirlo para que los maestros tengan esos antecedentes, que el PAN se opone-porque todavía hasta ahora- a los libros de texto gratuito.*
- *... también que se opusieron a que se recuperara el petróleo, que estaba en manos de extranjeros.*
- *... Ya ven como quieren inflar con la publicidad a candidatos. ¿Cuánto nos ha costado eso? ¿Cuánto daño han causado con la publicidad, engañando?*
- *...Introducen a un candidato al mercado como si se tratara de introducir un producto chatarra, un detergente, un Maestro Limpio o un alimento de esos que hasta dañan la salud, pero como es mucha publicidad así los encumbran para engañar a la gente.*
- *... sí vamos avanzando y yo creo que todo va a salir muy bien en todos los partidos. Y hay que tenerle confianza a la gente, porque también eso es importante.*
- *... Era el 'dedazo', el 'destape', la 'cargada', el besamanos, etcétera, etcétera, etcétera. Ya eso ya se terminó, ahora en el caso de algunos partidos se hacen encuestas a ver quién está mejor y es la gente la que decide.*
- *... Y hay varios partidos, y hay unos que no tienen mucho personal.*
- *... al final pues es el pueblo el que va a decidir con su voto libre, secreto, eso es lo otro, sin usar presupuesto público para favorecer a ningún partido, a ningún candidato, sin entregar migajas, nada de frijol con gorgojo, materiales*

## SUP-REP-645/2023

*de construcción, pollos, patos, chivos, borregos, puercos, cochinos, marranos.*

- *...¿Se acuerdan las tarjetas que entregaban, Monex, Soriana, por los votos? Solamente volteaban a ver al pueblo cuando necesitaban los votos, ahí andaban haciéndole la barba a la gente porque necesitaban los votos,*

Este documento fue autorizado mediante firmas electrónicas certificadas y 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.



**VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-REP-645/2023.**

**I. Preámbulo.**

En términos de los artículos 167, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formulo el presente **voto particular**, a fin de exponer las razones por las cuales no comparto la decisión de la mayoría de confirmar el acuerdo de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral<sup>22</sup> del Instituto Nacional Electoral<sup>23</sup> que declaró el incumplimiento a las medidas cautelares ordenadas en el diverso ACQyD-INE-148/2023.

**I. Contexto del asunto.**

El treinta de junio del año en curso, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE dictó medidas cautelares, en su modalidad de tutela preventiva en el acuerdo citado y, ordenó al Presidente de la República que se abstuviera de realizar manifestaciones, comentarios u opiniones sobre temas de carácter electoral

En la señalada determinación se vinculó a la Consejería Jurídica, a la Coordinación General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República y al Centro de

---

<sup>22</sup> En adelante UTCE.

<sup>23</sup> En adelante INE.

## **SUP-REP-645/2023**

Producción de Programas Informativos y Especiales (CEPROPIE) a colaborar en el cumplimiento de las referidas medidas cautelares y ejercer el deber cuidado respecto del contenido difundido en las conferencias matutinas por parte del titular del Poder Ejecutivo Federal.

Sin embargo, a pesar de esa determinación, el diez de noviembre siguiente, el Partido de la Revolución Democrática presentó una nueva denuncia en contra del Presidente de la República y de las oficinas gubernamentales citadas, con el fin de poner en conocimiento que el citado servidor público había incumplido las medidas cautelares emitidas en el acuerdo ACQyD-INE-148/2023, derivado de que en la conferencia matutina celebrada en esa misma fecha, el titular del Poder Ejecutivo Federal había realizado de nueva cuenta diversas manifestaciones que incidían en el actual proceso electoral federal.

Con motivo de la citada denuncia, el quince de noviembre, la UTCE determinó que efectivamente, las manifestaciones expresadas por dicho servidor público eran de índole político-electoral por lo que tuvo por incumplido el acuerdo citado, ordenándole que apegara su actuar a lo resuelto en dicha determinación, apercibiéndolo que en caso de incumplimiento, se le impondría una medida de apremio.

El citado acuerdo de la UTCE es lo que constituye ahora la materia de la controversia.



## II. Postura de la mayoría.

En la sentencia aprobada por la mayoría se determina **confirmar** el referido acuerdo bajo la base de que los artículos 35 y 41 del Reglamento de Quejas del INE son constitucionales y facultan válidamente a la UTCE para supervisar el cumplimiento de las medidas cautelares e imponer nuevas medidas de apremio en casos de incumplimiento.

Lo anterior, porque conforme al diseño legal vigente, la verificación a ese tipo de medidas, obedece a la forma en que se tramitan los procedimientos sancionadores y a la propia finalidad de las medidas cautelares, pues suelen adoptarse de manera inmediata a la admisión de la queja o en cualquier otro momento precisamente a propuesta de la UTCE, para evitar que se produzcan daños irreparables a los principios rectores o bienes jurídicos tutelados en la materia electoral, aunado a que se mantienen durante la sustanciación de las distintas etapas del procedimiento sancionador y hasta en tanto se dicte una resolución que le ponga fin.

En ese sentido, se razona que la valoración respecto al debido cumplimiento de las medidas cautelares no implica que la UTCE asuma un rol de autoridad resolutoria en tanto que no conlleva determinar la actualización o no de las infracciones denunciadas y la consecuente responsabilidad, sino que únicamente verifica si los sujetos vinculados cumplieron con las conductas previamente ordenadas,

## **SUP-REP-645/2023**

adoptando las medidas orientadas a su efectividad.

En la sentencia, también se considera que no causa ninguna afectación el que la UTCE hubiera valorado los planteamientos sobre el incumplimiento de las medidas cautelares a través de un incidente, no obstante que el Reglamento de Quejas no contemple esa vía, pues lo relevante radica en considerar que esa autoridad tiene atribuciones de verificar el cumplimiento de las medidas cautelares y que se trata materialmente de una cuestión incidental a la materia del procedimiento sancionador.

De igual forma, en la determinación mayoritaria se considera que el acuerdo controvertido se encuentra debidamente fundado y motivado, dado que la UTCE desarrolló correctamente aquellas consideraciones sobre la supervisión en el cumplimiento de las medidas cautelares e hizo referencia a los artículos 35 y 41 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.

Finalmente, se estima que tampoco se violentaría en perjuicio del Presidente de la República el principio de presunción de inocencia, porque la supervisión en el cumplimiento de las medidas cautelares no supone valorar la conducta ni pronunciarse sobre su licitud, pues ese tipo de determinaciones únicamente tienen por objeto hacer efectiva una orden previa, de ahí que la autoridad electoral no estaba obligada a darle vista.



### III. Razones del disenso.

En el caso me aparto de la decisión mayoritaria, pues tal como lo he sostenido en diversos asuntos<sup>24</sup>, considero que correspondía a la Comisión de Quejas y Denuncias del INE determinar el posible incumplimiento de las medidas cautelares adoptadas en el acuerdo ACQyD-INE-148/2023, dado que las expresiones realizadas en la conferencia matutina de diez de noviembre eran distintas a aquellas que dieron origen a la determinación citada, por lo que requerían de una valoración de su contenido.

En efecto, es mi convicción que cuando algún planteamiento de posible incumplimiento se origine con hechos inéditos, la determinación sobre el acatamiento o no de una medida cautelar, debe ser motivo de un nuevo análisis por parte de la referida comisión de quejas.

En el caso, estimo que se actualiza dicho supuesto, pues se involucra la existencia de actos surgidos o emitidos en una conferencia distinta (diez de noviembre), en el que se vertieron expresiones particulares y diversas de aquellas que dieron origen al acuerdo ACQyD-INE-148/2023.

Por ende, al tratarse de hechos diversos, considero que estas últimas manifestaciones debieron ser objeto de un nuevo estudio y pronunciamiento para estar en condiciones de determinar si las expresiones denunciadas incumplieron o no

---

<sup>2424</sup> Véase el voto particular emitido en el expediente SUP-REP-519/2023.



## **SUP-REP-645/2023**

con lo ordenado en un acuerdo anterior emitido por la referida Comisión de Quejas.

Debo enfatizar que si bien coincido que la UTCE tiene facultades para supervisar el cumplimiento de las medidas cautelares, lo cierto es que esa facultad se acota respecto aquellas que implican un simple mecanismo de verificación o confrontación, pero no así, sobre las que ante su abstracción requieren forzosamente una valoración para determinar si el contenido de lo señalado en una nueva conferencia mañanera incumple o no con lo ya establecido en otro acuerdo.

En ese sentido, del análisis al contexto, advierto que las expresiones realizadas por el presidente de la República en la conferencia matutina de diez de noviembre son diversas al acuerdo referido, motivo por el cual, considero que dicha circunstancia amerita un estudio particularizado por parte de la Comisión de Quejas y Denuncias a fin de que se determine si esas nuevas manifestaciones son de índole electoral y por ende, si implicaron un incumplimiento a las medidas en tutela preventiva ordenadas con anterioridad.

Al respecto, debo señalar que en el artículo 16 de la Constitución Federal se establece la obligación de que todo acto emitido por autoridad competente debe encontrarse fundado y motivado, es decir, se traduce en el deber, por parte de la autoridad emisora, de expresar con claridad y precisión, los preceptos legales aplicables al caso concreto,



es decir, citar las disposiciones normativas que rigen la medida adoptada.

A su vez, la motivación es la exposición de las causas materiales o de hecho que hayan dado lugar al acto, indicándose las circunstancias especiales, las razones particulares o las causas inmediatas que sirvan de sustento para la emisión de un acto, con lo cual se tiende a demostrar racionalmente que determinada situación de hecho produce la actualización de los supuestos contenidos en los preceptos invocados en ese acto de autoridad.

Es necesaria la debida adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables. Esto es así, porque en el artículo 16 de la Constitución se establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito ante la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Dicho precepto significa que las autoridades solamente están autorizadas o facultadas para actuar conforme a lo que la ley les permite; es decir, se trata de la idoneidad que tiene un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos.

Así, la competencia del órgano o autoridad radica en la esfera de atribuciones que la ley le delimita, de lo contrario,

dicha actuación estaría viciada y sus efectos no pueden tener alcance alguno.

Además, en el artículo 41, base III, Apartado D, de la Constitución Federal se establece que el Instituto Nacional Electoral podrá imponer medidas cautelares en los procedimientos sancionadores a través de los cuales investiga las infracciones a lo dispuesto en la normativa electoral.

En ese orden de ideas, el artículo 468, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que cuando la autoridad instructora valore que deben dictarse medidas cautelares lo propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, para que esta resuelva lo conducente.

Ello, a fin de lograr el cese de los actos o hechos que constituyan la infracción, para evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en dicha Ley. Finalidad que retoman los artículos 4, numeral 2, así como el 7, numeral 1, fracción XVII<sup>25</sup> del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.

---

<sup>25</sup> De manera particular, esta fracción define a las medidas cautelares como: "Actos procedimentales que determine el Consejo, la Comisión o los órganos desconcentrados competentes, a solicitud de la Secretaría Ejecutiva, la Unidad Técnica, un Organismo Público Local o el Vocal Ejecutivo de la junta correspondiente, a fin de lograr el cese de los actos o hechos que pudieran constituir una infracción a la normatividad electoral, con el objeto de evitar la producción de



Adicionalmente, el artículo 38 de dicho Reglamento dispone que la implementación de las medidas cautelares podrá realizarse en cualquier momento.

Por su parte, el diverso artículo 41, párrafo primero, ordena que cuando la autoridad instructora tenga conocimiento del probable incumplimiento de una medida cautelar ordenada por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE iniciará un nuevo procedimiento para la investigación de estos hechos, o los podrá considerar dentro de la misma investigación<sup>26</sup>.

En esa lógica, considero que la Comisión de Quejas y Denuncias del INE es la única facultada para adoptar medidas cautelares y con la atribución implícita para determinar si las expresiones controvertidas pronunciadas por el presidente de la República en la conferencia matutina de diez de noviembre fueron o no de índole electoral, al tratarse de hechos novedosos que conllevan a una nueva reflexión y por ende, si las mismas constituyen el incumplimiento o no de las medidas en tutela preventiva adoptadas con anterioridad.

---

daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la normatividad electoral, hasta en tanto se emita la resolución definitiva."

<sup>26</sup> Véase la tesis LX/2015, de rubro: MEDIDAS CAUTELARES DICTADAS EN PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR LOCAL. SU INCUMPLIMIENTO DEBE CONOCERSE EN EL MISMO PROCEDIMIENTO O EN OTRO DE LA MISMA NATURALEZA (LEGISLACIÓN DE NUEVO LEÓN).

## **SUP-REP-645/2023**

Tal facultad se estableció en la normativa a favor de dicha Comisión, órgano que por participar en la tramitación del procedimiento sancionador se encuentra en posibilidad de analizar el cumplimiento o no de la medida cautelar de manera inmediata, partiendo de valorar los hechos nuevos surgidos o derivados de lo manifestado por el titular del Poder Ejecutivo Federal en una diversa conferencia matutina, a fin de hacer cesar las violaciones que pudieran traer como consecuencia la irreparabilidad de un derecho, o la trasgresión al orden público y al interés social en caso de un incumplimiento a lo ordenado en otro acuerdo emitido por la propia Comisión de Quejas y Denuncias.

Esto es, al tratarse de nuevos hechos y manifestaciones diversas a las que dieron lugar al acuerdo ACQyD-INE-148/2023, considero que el análisis sobre un posible incumplimiento de las medidas debió corresponderle a la Comisión de Quejas y Denuncias y no a la UTCE como lo determinó la mayoría.

Ello, porque como lo he sostenido, el análisis atinente debe ser motivo de un estudio particularizado en el que se debe valorar si las nuevas manifestaciones emitidas por el presidente de la República son de índole electoral y a su vez, si tienen relación o no con aquellas expresiones que motivaron la emisión del acuerdo mencionado.

De ahí que emito el presente **voto particular**.



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-REP-645/2023**

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.