



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Síntesis SUP-REP-519/2023

Tema: inobservancia a medidas cautelares.

Recurrente: presidente de la República.

Responsable: UTCE de la Secretaría Ejecutiva del INE

Hechos

1. **Acuerdo 221.** El 21 de septiembre, al analizar diversas expresiones del presidente de la República en las conferencias mañaneras de 8 y 13 de septiembre, y en consideración de las múltiples declaraciones vinculadas con temáticas electorales, la CQyD, en tutela preventiva, le ordenó agregar un mensaje al inicio de cada conferencia.
2. **Acuerdo 232.** El 3 de octubre, ante una denuncia promovida por Xóchitl Gálvez en contra del presidente de la República con motivo de la inclusión en las "mañaneras" de 25, 26 y 27 de septiembre de un mensaje adicional, a manera de posdata, al ordenado mediante el Acuerdo 221, la CQyD concedió medidas cautelares para que se difundiera íntegramente el mensaje y se eliminara la posdata de las versiones electrónicas de las conferencias denunciadas y de todas las subsecuentes.
3. **Denuncia.** El 4 de octubre, el PRD denunció al presidente de la República por un nuevo mensaje que, a manera de posdata, apareció en la parte introductoria de la "mañanera" de ese día, lo cual estimó contrario a lo ordenado por el Acuerdo 232.
4. **Trámite.** El 5 de octubre, la UTCE registró la denuncia y ordenó el comienzo de la investigación.
5. **Incumplimiento del Acuerdo 232 (acto impugnado).** El 7 de octubre, la UTCE determinó que la inclusión de la nueva posdata en la conferencia mañanera de 4 de octubre implicaría un incumplimiento al Acuerdo 232, por lo que ordenó al presidente de la República la eliminación de ese mensaje, de las versiones electrónicas de la conferencia y de todas las subsecuentes, así como ajustar su conducta a lo ya ordenado, apercibiéndole con una amonestación en caso de incumplimiento.
6. **Impugnación.** El 13 de octubre, el presidente de la República, interpuso recurso en contra de la anterior determinación.
7. **Tercero interesado.** El 16 de octubre, el PRD presentó escrito de tercero interesado.

Consideraciones

Pretensión

El presidente de la República considera que la determinación de la Unidad Técnica es contraria a Derecho, por lo que solicita su revocación. Los argumentos que presenta son los siguientes.

- La UTCE no cuenta con atribuciones para calificar si los hechos denunciados constituyen un incumplimiento a un acuerdo de medidas cautelares.
- Los artículos 35 y 41 del Reglamento de Quejas son inconstitucionales.
- La revisión del posible incumplimiento de cautelares constituye una instancia procesal accesoria no prevista en la legislación.
- La emisión del acuerdo impugnado implica violación a la garantía de audiencia y a la presunción de inocencia del presidente de la República.
- El mensaje denunciado es distinto al que se ordenó eliminar en el Acuerdo 232, por lo que no puede haber incumplimiento.
- La normatividad no prevé la posibilidad de apercibir al presidente de la República.

Decisión

Esta Sala Superior considera que los argumentos del recurrente son **ineficaces e infundados** para evidenciar que el acuerdo impugnado sea contrario a Derecho, por lo que procede su confirmación, conforme a lo siguiente:

- ❖ Los artículos 35 y 41 del Reglamento de Quejas son constitucionales, y facultan válidamente a la Unidad Técnica para determinar el posible incumplimiento de medidas cautelares dictadas por la Comisión de Quejas mediante una vía accesoria.
- ❖ La emisión del acuerdo impugnado no vulneró la garantía de audiencia ni el principio de presunción de inocencia del presidente de la República.
- ❖ El mensaje controvertido sí contraviene lo ordenado en el Acuerdo 232, pues aún y cuando no se trata de un mensaje exactamente idéntico al que motivó el Acuerdo 232, lo cierto es que presenta el mismo propósito comunicativo de naturaleza electoral que pudiera implicar contravención a los principios de imparcialidad y neutralidad.
- ❖ El apercibimiento realizado al presidente de la República no implica una afectación a su esfera jurídica.

Conclusión: Se confirma el acuerdo impugnado.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

EXPEDIENTE: SUP-REP-519/2023

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA¹

Ciudad de México, a veinticinco de octubre de dos mil veintitrés.

SENTENCIA que, ante la impugnación promovida por el representante del presidente de la República, **confirma** el acuerdo de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral² que, entre otras cuestiones, determinó que el mensaje incluido en la parte introductoria de la conferencia mañanera del cuatro de octubre implicó una inobservancia al acuerdo ACQyD-INE-232/2023 dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

ÍNDICE

GLOSARIO.....	1
I. ANTECEDENTES	2
II. COMPETENCIA.....	4
III. TERCERO INTERESADO.....	4
IV. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA.....	4
V. PROCEDENCIA.....	5
VI. MATERIA DE LA CONTROVERSIA.....	6
VII. ESTUDIO DE FONDO.....	8
VIII. RESOLUTIVO	16

GLOSARIO

Acuerdo 221:	Acuerdo ACQyD-INE-221/2023 de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
Acuerdo 232:	Acuerdo ACQyD-INE-232/2023 de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
Comisión de Quejas:	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Reglamento de Quejas:	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Unidad Técnica:	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral

¹ Secretariado: Fernando Ramírez Barrios, Aarón Alberto Segura Martínez y Mariana de la Peza López Figueroa.

² Dictado el siete de octubre en el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRD/CG/1055/PEF/69/2023.

I. ANTECEDENTES³

1. Acuerdo 221. El veintiuno de septiembre, al analizar diversas expresiones del presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, en las conferencias mañaneras de ocho y trece de septiembre, y en consideración de las múltiples ocasiones en las que dicho servidor público ha hecho declaraciones vinculadas con temáticas electorales, la Comisión de Quejas,⁴ en tutela preventiva, le ordenó agregar el siguiente mensaje al inicio de cada conferencia, a fin de que las personas que las sintonizan estén debidamente informadas en relación con los límites constitucionales a los que las personas servidoras públicas que participan en ellas deben ajustar su conducta.⁵

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. Las personas servidoras públicas tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

2. Acuerdo 232. El tres de octubre, ante una denuncia promovida por Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz en contra del presidente de la República con motivo de la inclusión en las conferencias mañaneras de veinticinco, veintiséis y veintisiete de septiembre de un mensaje adicional, a manera de posdata, al ordenado mediante Acuerdo 221, la Comisión de Quejas concedió medidas cautelares⁶ para que se difundiera íntegramente el mensaje ordenado por el Acuerdo 221 y se eliminara la referida posdata de las versiones electrónicas de las conferencias denunciadas y de todas las subsecuentes.⁷ El mensaje denunciado fue el siguiente:

Si eres conservador y estás en contra de la transformación del país, porque quieres que regresen los fueros y los privilegios de unos cuantos, y que continúe la corrupción, el clasismo, el racismo y la discriminación, te recomendamos que no veas este programa porque puede ocasionarte algún daño psicológico, emocional o afectar los intereses que defiendes. AMLO.

3. Denuncia. El cuatro de octubre, el Partido de la Revolución Democrática denunció al presidente de la República por un nuevo mensaje que, a manera de posdata, apareció en la parte introductoria de la conferencia mañanera de ese día

³ Todas las fechas que a continuación se mencionan se refieren al presente año.

⁴ Número de expediente UT/SCG/PE/BXGR/CG/1018/PEF/32/2023.

⁵ Esta determinación se confirmó por la Sala Superior en el SUP-REP-476/2023 y acumulados.

⁶ Dentro del expediente UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023.

⁷ Esta determinación se confirmó por la Sala Superior en el SUP-REP-493/2023.



con posterioridad al mensaje ordenado por el Acuerdo 221, lo cual estimó contrario a lo ordenado por el Acuerdo 232.⁸ El mensaje denunciado es el siguiente:

El mejor presidente de México, Benito Juárez, decía que el triunfo de la reacción era moralmente imposible. Si quieres que regresen los fueros y los privilegios de unos cuantos y que continúe la corrupción, el clasismo, el racismo y la discriminación, te recomendamos que no veas este programa, que no participes en este diálogo circular porque puede ocasionarte algún daño psicológico, emocional o afectar los intereses que defiendes. Eres libre, no tienes por qué correr ningún riesgo. Este programa, este diálogo circular es para atrevidos, para rebeldes, no para conservadores. Presidente Andrés Manuel López Obrador.

4. Trámite. El cinco de octubre, la Unidad Técnica registró la denuncia⁹ y ordenó el comienzo de la investigación.

5. Incumplimiento del Acuerdo 232 (acto impugnado). El siete de octubre, la Unidad Técnica determinó, entre otras cuestiones, que la inclusión de la nueva posdata en la conferencia mañanera de cuatro de octubre implicaría un incumplimiento al Acuerdo 232, por lo que ordenó al presidente de la República la eliminación de dicho mensaje de las versiones electrónicas de la conferencia y de todas las subsecuentes, así como ajustar su conducta a lo ya ordenado por el referido acuerdo, apercibiéndole con una amonestación en caso de incumplimiento.

6. Impugnación. El trece de octubre, el presidente de la República, a través de su representante, interpuso recurso en contra de la anterior determinación.

7. Tercero interesado. El dieciséis de octubre, el Partido de la Revolución Democrática presentó escrito de tercero interesado.

8. Trámite. Recibidas las constancias, el magistrado presidente acordó integrar el expediente SUP-REP-519/2023 y turnarlo al magistrado Felipe de la Mata Pizaña para la elaboración del proyecto de resolución.

9. 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

⁸ Cabe precisar que también se denunciaron, por vicios propios, diversas expresiones del presidente de la República vertidas en esa conferencia mañanera.

⁹ Bajo el número de expediente UT/SCG/PE/PRD/CG/1055/PEF/69/2023.

SUP-REP-519/2023

queda en estado de resolución.

II. COMPETENCIA

La Sala Superior es competente para resolver el recurso, al impugnarse un acuerdo vinculado con medidas cautelares en el contexto de un procedimiento especial sancionador a cargo de la Unidad Técnica.¹⁰

III. TERCERO INTERESADO

Se tiene como tercero interesado en la presente controversia al Partido de la Revolución Democrática, al cumplir con los requisitos legales.

1. Forma. En el escrito se hace constar el nombre y la firma del representante del partido, así como la razón del interés jurídico en que se funda y su pretensión, que es la subsistencia del acto recurrido.

2. Oportunidad. La publicación en estrados para efectos de la comparecencia de terceros en el plazo de setenta y dos horas¹¹ se realizó el trece de octubre a las dieciocho horas. El escrito del tercero se presentó el dieciséis de octubre a las diecisiete horas con diecisiete minutos, por lo que es oportuno.

IV. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

El tercero interesado hace valer la causal de improcedencia consistente en la **interposición extemporánea** del recurso, ya que, en su concepto, al tratarse del incumplimiento a medidas cautelares, el recurrente contaba con un plazo de cuarenta y ocho horas para presentar su medio de impugnación en contra del acuerdo combatido.

Al respecto, este órgano jurisdiccional estima que la causal de improcedencia es **infundada**, pues resulta aplicable el plazo genérico de cuatro días previsto en el artículo 8 de la Ley de Medios para la interposición de esa clase de recursos, ya

¹⁰ Artículos 164, 166, fracciones V y X y 169, fracción XVIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 109, numeral 1, inciso b) y numeral 2, de la Ley de Medios.

¹¹ Artículo 17, numeral 1, inciso b), de la Ley de Medios.



que en la normatividad no se prevé un plazo específico para impugnar actos o resoluciones que estén vinculados con el cumplimiento de medidas cautelares.¹²

V. PROCEDENCIA

La impugnación cumple los siguientes requisitos de procedencia.¹³

1. Forma. Se interpuso por escrito y consta de: **a)** nombre y firma 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. La impugnación se interpuso en el plazo de cuatro días, pues el acuerdo se notificó al recurrente el nueve de octubre y el recurso se interpuso el siguiente trece.

3. Legitimación y personería. Se satisfacen, pues el recurrente promueve el recurso a través del director general de Defensa Jurídica Federal en la Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, cuya personería se encuentra reconocida por la autoridad responsable.

4. Interés jurídico. Se actualiza, pues el recurrente solicita se revoque la declaración de incumplimiento de medidas cautelares y el apercibimiento generado por la responsable en el acuerdo impugnado.

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

¹² Al respecto, véase la jurisprudencia 11/2016 de esta Sala Superior, 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”. Similar criterio se adoptó en las resoluciones de los expedientes SUP-REP-54/2022, SUP-REP-71/2022 y SUP-REP-84/2023, entre otros.

¹³ 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.

VI. MATERIA DE LA CONTROVERSIA

Para comprender la problemática jurídica a evaluar en la presente instancia, se presentan los argumentos de cada una de las partes.

1. Hecho controvertido. La Unidad Técnica sostuvo que la inclusión de un mensaje adicional al ordenado por el Acuerdo 221 en la parte introductoria de la conferencia mañanera de cuatro de octubre, se tradujo en inobservancia al diverso Acuerdo 232. Dicho mensaje es el siguiente:

El mejor presidente de México, Benito Juárez, decía que el triunfo de la reacción era moralmente imposible. Si quieres que regresen los fueros y los privilegios de unos cuantos y que continúe la corrupción, el clasismo, el racismo y la discriminación, te recomendamos que no veas este programa, que no participes en este diálogo circular porque puede ocasionarte algún daño psicológico, emocional o afectar los intereses que defiendes. Eres libre, no tienes por qué correr ningún riesgo. Este programa, este diálogo circular es para atrevidos, para rebeldes, no para conservadores. Presidente Andrés Manuel López Obrador.

2. Consideraciones del acto impugnado. El razonamiento para sostener el incumplimiento al Acuerdo 232 fue, en esencia, el siguiente:

- En el Acuerdo 232, se ordenó al presidente de la República a transmitir de manera íntegra el mensaje ordenado por el diverso Acuerdo 221 en sus conferencias mañaneras, sin el agregado que, a manera de posdata, fue materia de denuncia.
- La razón para ordenar la eliminación de dicha posdata fue que se advertían elementos comunicativos que pudieran vulnerar los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad protegidos por el artículo 134 constitucional.
- Además, en el Acuerdo 232 se conminó al presidente de la República a abstenerse de realizar manifestaciones, emitir comentarios, opiniones o señalamientos, en cualquier modalidad y formato, de carácter político-electoral, ya sea de forma positiva o negativa, cuidando que su actuar se ajuste a los principios de imparcialidad y neutralidad.
- En la conferencia mañanera de cuatro de octubre, una vez que se transmitió el mensaje ordenado por la autoridad electoral mediante Acuerdo 221, se insertó un nuevo mensaje, a manera de posdata, en el que una vez más se advierten elementos comunicativos que pudieran traducirse en vulneración a la imparcialidad y equidad, tales como el uso de la palabra “conservadores” y la frase “que regresen”, que implican referencias a gobiernos anteriores.
- Por lo tanto, lo procedente es conminar nuevamente al presidente de la República para que apege su actuar a lo ordenado por el Acuerdo 232, ordenar la eliminación de la nueva posdata de las versiones electrónicas de la conferencia matutina de cuatro de octubre y de todas las subsecuentes, y apercibir con amonestación en caso de incumplimiento.

2. Argumentación del recurrente. Por su parte, el presidente de la República considera que la determinación de la Unidad Técnica 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.
- El mensaje denunciado es distinto al que se ordenó eliminar en el Acuerdo 232, por lo que no puede haber incumplimiento, máxime que su contenido no es de naturaleza electoral.
- La autoridad responsable omitió analizar de manera pormenorizada el mensaje controvertido, y parte de una premisa errónea al considerar que las expresiones *bloque conservador, conservadores, oligarquía, neoliberal, corrupción, encuestas y transformación* son de carácter electoral.
- Violación a la presunción de inocencia, pues los hechos que motivaron el Acuerdo 232 no han sido calificados como ilegales.
- La LEGIPE no prevé la imposición de medidas de apremio al presidente de la República en caso de incumplimiento de una medida cautelar.

3. 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. Particularmente, se dará respuesta a las siguientes interrogantes:

- ¿Los artículos 35 y 41 del Reglamento de Quejas son constitucionales?
- ¿La Unidad Técnica cuenta con atribuciones para determinar, mediante una vía accesoria, el incumplimiento de medidas cautelares dictadas por la Comisión de Quejas?
- ¿Se vulneró la garantía de audiencia y/o la presunción de inocencia del presidente de la República con el acuerdo impugnado?
- ¿El mensaje controvertido implica un incumplimiento a lo ordenado por el Acuerdo 232?
- ¿Es válido apremiar al presidente de la República con la imposición de una medida de apremio ante un incumplimiento de medidas cautelares?

VII. ESTUDIO DE FONDO

1. Decisión. Esta Sala Superior considera que los argumentos del recurrente son **ineficaces** para evidenciar que el acuerdo impugnado sea contrario a Derecho, por lo que procede su confirmación.

Para demostrar lo anterior, y en atención al principio de mayor beneficio, a continuación, se abordarán las problemáticas ya precisadas, sin que su estudio conjunto implique perjuicio alguno al recurrente.

2. Los artículos 35 y 41 del Reglamento de Quejas son constitucionales, y facultan válidamente a la Unidad Técnica para determinar el posible incumplimiento de medidas cautelares dictadas por la Comisión de Quejas mediante una vía accesoria. En primer lugar, esta Sala Superior considera que los artículos 35 y 41 del Reglamento de Quejas son producto lícito de la facultad reglamentaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Ello es así pues el referido Consejo cuenta con la atribución de aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el ejercicio de sus facultades,¹⁴ lo que incluye la de emitir un reglamento de quejas.

De ahí que los artículos 35 y 41 del Reglamento de Quejas encuentren sustento en el despliegue de la facultad reglamentaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Por otra parte, en cuanto al argumento de que las infracciones electorales y las sanciones deben estar previstas en una ley, el recurrente parte de la premisa inexacta 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 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.¹⁵

En este sentido, si la Unidad Técnica cuenta con facultades para tramitar los procedimientos especiales sancionadores, entonces la atribución de supervisar el

¹⁴ Artículo 44, párrafo 1, inciso a), de la LEGIPE.

¹⁵ Véase la sentencia SUP-REP-196/2016.



cumplimiento de las medidas cautelares adoptadas por la Comisión de Quejas corresponde con la naturaleza de su competencia.¹⁶

Cabe precisar que dicha valoración no implica que la Unidad Técnica asuma un rol de autoridad resolutoria, pues únicamente verifica si los sujetos vinculados cumplieron con las conductas previamente ordenadas y adopta las medidas orientadas a su efectividad.

Por otra parte, se considera que no causa ninguna afectación el que la Unidad Técnica valore los planteamientos sobre el incumplimiento de medidas cautelares a través de un incidente, no obstante que el Reglamento de Quejas no contemple esa vía, pues lo relevante es que la Unidad Técnica 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.

Por lo anterior, esta Sala Superior estima que los artículos 35 y 41 del Reglamento de Quejas son acordes al principio de legalidad y es válido que la Unidad Técnica haya fundado el acuerdo controvertido en esa normativa a través de una vía accesoria al expediente principal.

En similares términos se resolvieron los recursos SUP-REP-84/2023, SUP-REP-210/2022, SUP-REP-54/2022 y acumulado, SUP-REP-414/2023 y acumulados, así como SUP-REP-458/2023, entre otros.

3. La emisión del acuerdo impugnado no vulneró la garantía de audiencia del presidente de la República. Esta Sala Superior considera que es **infundado** el argumento relativo a que se vulneró el derecho de audiencia del recurrente al no poder realizar manifestaciones y ofrecer pruebas previo a la emisión del acuerdo impugnado.

Al respecto, esta Sala Superior considera que las medidas cautelares tienen características que justifican que en su emisión no sea imprescindible el

¹⁶ Artículos 51, párrafo 2, y 459, párrafo 1, inciso c), de la LEGIPE.

SUP-REP-519/2023

emplazamiento del denunciado ni que deba ser escuchado antes de que se adopte la determinación respectiva.

Particularmente, en su vertiente de tutela preventiva, generan 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.

Por ello, 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 cautelares, pues propiamente no se está ante un acto privativo.¹⁷

Igual razonamiento opera respecto de la supervisión del cumplimiento de las medidas cautelares y la imposición de 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, no era indispensable que previamente a la emisión del acuerdo en el que se decretó el incumplimiento de la medida cautelar se diera vista al recurrente a fin de que estuvieran en posibilidad de plantear alegatos y ofrecer pruebas, por lo que debe desestimarse el planteamiento del recurrente en cuanto a esta temática.

Este criterio se ha sostenido desde el SUP-REP-121/2018 y acumulado, así como SUP-REP-458/2023.

4. La emisión del acuerdo impugnado no vulneró el principio de presunción de inocencia del presidente de la República. Esta Sala Superior considera que es **infundado** el agravio relativo a que se vulneró el principio de presunción de inocencia del presidente de la República con la emisión del acuerdo impugnado.

Ello es así, porque la supervisión del cumplimiento de las cautelares no supone valorar la conducta ni pronunciarse sobre su ilicitud, pues este tipo de determinaciones sólo tienen por objeto hacer efectiva una orden previa, y lo que se

¹⁷ 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.



defina –en sí mismo– no implica que se deslinda una responsabilidad por el incumplimiento de la medida cautelar.

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

En esa medida, la orden de la Unidad Técnica y el apercibimiento formulado en caso de incumplimiento ulterior no significa una determinación sobre la responsabilidad, lo cual sería materia del procedimiento sancionador correspondiente.

Así, la valoración de un nuevo hecho, distinto al que originó el procedimiento especial sancionador, atiende a que se adoptó una medida cautelar en su vertiente de tutela preventiva, por lo cual es razonable que la Unidad Técnica realice ese análisis considerando las similitudes que presenta con la situación que motivó su adopción.

Similar criterio se adoptó en los recursos SUP-REP-378-2023, SUP-REP-84/2023, SUP-REP-210/2022, SUP-REP-54/2022 y acumulado, SUP-REP-414/2023 y acumulados, así como SUP-REP-458/2023.

5. El mensaje controvertido sí contraviene lo ordenado en el Acuerdo 232. Esta Sala Superior considera que es **infundado** el argumento que plantea que el mensaje incluido en la conferencia mañanera del cuatro de octubre es distinto al que motivó el dictado de la medida cautelar correspondiente al Acuerdo 232 y que su contenido no es de naturaleza electoral, razones que, desde la perspectiva del recurrente, evidencian que el acuerdo impugnado es contrario a Derecho.

Ello es así, porque esta Sala Superior considera **que aún y cuando no se trata de un mensaje exactamente idéntico al que motivó el Acuerdo 232, lo cierto es que presenta el mismo propósito comunicativo de naturaleza electoral**, razón suficiente para considerar que se incumple con lo ordenado en dicho acuerdo.

SUP-REP-519/2023

Para justificar lo anterior, cabe recordar que en el Acuerdo 232, la Comisión de Quejas razonó que el uso de frases tales como “conservador”, “transformación del país”, “regresen fueros y privilegios de unos cuantos”, y “continúe la corrupción, el clasismo, el racismo y la discriminación”, y “que regresen” (en referencia a gobiernos anteriores) son elementos comunicativos que, desde una óptica preliminar, tienen como propósito incidir de manera negativa en las fuerzas políticas de oposición y favorecer al partido político que postuló al presidente, razón por la cual pueden incidir en el ánimo de la ciudadanía de cara al actual proceso electoral federal y deben calificarse como expresiones de naturaleza electoral.

Así, la Comisión de Quejas concluyó que el mensaje pudiera generar un desequilibrio en la competencia electoral, por lo que debía considerarse, al menos en apariencia, como contraventor de los mandatos del artículo 134 constitucional, razón por la cual, como medida cautelar, ordenó su eliminación de las conferencias mañaneras en las que se insertó, así como de cualquier otra subsecuente, en los siguientes términos:

*SEGUNDO. Se ordena al Presidente de la República, que en un plazo que no podrá exceder de seis horas contadas, a partir de la notificación del presente acuerdo, realice las acciones, trámites y gestiones necesarias para modificar los archivos de audio, audiovisuales y/o versiones estenográficas **en cualquiera plataforma oficial de las conferencias matutinas realizadas a partir del veinticinco de septiembre del año en curso a efecto de que se difunda el mensaje ordenado mediante acuerdo ACQyD-INE-221/2023, sin el agregado o post data motivo de pronunciamiento, e informar de su cumplimiento durante las doce horas posteriores a que ello ocurra.***

(énfasis añadido)

Lo anterior, en atención al especial deber de cuidado que los servidores públicos deben observar en los discursos que emiten con motivo de sus funciones, lo cual implica que deben respetar irrestrictamente el principio de imparcialidad en materia electoral, así como para garantizar el derecho fundamental de acceso a la información pública de la ciudadanía.

Razón por la cual debe entenderse que la finalidad de la Comisión de Quejas fue instrumentar un **mandato genérico** dirigido al presidente de la República, para que se abstuviera de incluir mensajes, a manera de posdata del diverso mensaje cuya inclusión se ordenó por virtud del Acuerdo 221, o en cualquier otro formato, que presentaran elementos contrarios al principio de imparcialidad electoral y que



podieran promover la exclusión de un sector de la población de la información a presentar en las conferencias matutinas que regularmente se celebran.

Ahora bien, como ya se precisó, la Unidad Técnica consideró que el mensaje que se incluyó en la conferencia matutina de cuatro de octubre, una vez más, a manera de posdata del diverso mensaje a transmitir por virtud del Acuerdo 221, implicó una inobservancia al Acuerdo 232, pues **nuevamente se advierten elementos comunicativos que pudieran traducirse en vulneración a la imparcialidad y equidad**, tales como el uso de la palabra “conservadores” y la frase “que regresen”, que implican referencias a gobiernos anteriores.

Razones que no son combatidas frontalmente por el recurrente, pues su argumentación se limita a sostener que el mensaje controvertido no es de naturaleza electoral, y que fue indebido que la Unidad Técnica haya abordado su análisis en la existencia de expresiones tales como “bloque conservador”, “conservadores”, “oligarquía”, “neoliberal”, “corrupción”, “encuestas” y “transformación” sin ofrecer alguna razón capaz de evidenciar alguna incorrección en las conclusiones de la autoridad, máxime que algunas de esas expresiones ni siquiera están incluidas en el mensaje y no fueron materia de pronunciamiento por parte de la responsable.

Por otra parte, esta Sala Superior estima que **existe una identidad sustancial en el propósito comunicativo de ambos mensajes**.

Mensaje materia del Acuerdo 232	Mensaje en análisis
Si eres conservador y estás en contra de la transformación de país, porque quieres que regresen los fueros y los privilegios de unos cuantos, y que continúe la corrupción, el clasismo, el racismo y la discriminación, te recomendamos que no veas este programa porque puede ocasionarte algún daño psicológico, emocional o afectar	El mejor presidente de México, Benito Juárez, decía que el triunfo de la reacción era moralmente imposible. Si quieres que regresen los fueros y los privilegios de unos cuantos, que continúe la corrupción, el clasismo, el racismo y la discriminación, te recomendamos que no veas este programa, que no participes en este diálogo circular porque

<p>los intereses que defiendes. AMLO.</p>	<p>puede ocasionarte algún daño psicológico, emocional o afectar los intereses que defiendes. Eres libre, no tienes por qué correr ningún riesgo. Este programa, este diálogo circular es para atrevidos, para rebeldes, no para conservadores. Presidente Andrés Manuel López Obrador.</p>
---	---

En efecto, de una comparativa de los discursos, se advierte que **en ambos casos, su propósito principal es identificar a los conservadores con un grupo de personas que quieren que regresen los fueros, y los privilegios de unos cuantos que continúe la corrupción, el clasismo, el racismo y la discriminación, razón por la cual les recomienda no sintonizar la conferencia mañanera que está por transmitirse, en tanto puede ocasionarles algún daño psicológico, emocional o afectar los intereses que defienden.**

Así, más allá de que literal y exactamente no se trate del mismo texto, lo cierto es que **el mensaje materia del acuerdo impugnado sigue presentando los mismos elementos comunicativos que, en su momento, motivaron el dictado del Acuerdo 232**, tales como la referencia al grupo de *conservadores*, que en reiteradas ocasiones el presidente de la República ha identificado con las fuerzas políticas de oposición, y a quienes les imputa una serie de características negativas que, por tal razón, pudieran incidir indebidamente en el ánimo del electorado.

Máxime que al recomendar que un sector de la población al que identifica bajo la etiqueta de *conservadores* no vea la conferencia mañanera, se genera un acto presumiblemente contrario al derecho fundamental con el que cuenta toda la ciudadanía de poder conocer la información pública que se difunde a través del titular del Ejecutivo federal.

De ahí que esta Sala Superior comparta la conclusión a la que arribó la Unidad Técnica, en el sentido de que la inclusión del mensaje materia de la controversia, como posdata al mensaje ordenado mediante el Acuerdo 221, implica un incumplimiento de lo ordenado por la Comisión de Quejas en el Acuerdo 232.

Además, de lo anterior, debe precisarse que en el Acuerdo 232, también se estableció lo siguiente:



CUARTO. Se reitera al Presidente de la República, su deber de abstenerse de realizar manifestaciones, emitir comentarios, opiniones, o señalamientos, en cualquier modalidad y formato, de carácter político-electoral, ya sea de forma positiva o negativa, cuidando que su actuar se encuentre ajustado a los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad.

Por tal razón, con independencia de que el mensaje controvertido en esta instancia no presente una identidad absoluta en relación con el que fue materia de análisis en el Acuerdo 232, lo cierto es **que se trata de un discurso que va en contra de los mandatos generales que, una vez más, se le impusieron al presidente de la República con la finalidad de que respete los designios de imparcialidad y neutralidad** previstos por la Constitución.

Por todo lo anterior, esta Sala Superior considera que debe **desestimarse** la argumentación del presidente de la República en relación con esta temática.

6. El apercibimiento realizado al presidente de la República no implica una afectación a su esfera jurídica. Esta Sala Superior considera que debe desestimarse la argumentación relativa al apercibimiento de imposición de amonestación pública que la Unidad Técnica le realizó al titular del Ejecutivo Federal ante un posible incumplimiento de cautelares, pues **no afecta su esfera jurídica.**

En efecto, las medidas de apremio son un conjunto de instrumentos jurídicos con los que cuentan las autoridades administrativas y jurisdiccionales para hacer cumplir sus resoluciones.

Se distinguen de una sanción, en sentido estricto, en la medida en que buscan lograr el cumplimiento de una resolución, y no buscan sancionar una conducta ante la determinación de su ilegalidad.

Por tal razón, debe **desestimarse** el planteamiento del titular del Ejecutivo Federal por el cual sostiene que el régimen constitucional y legal al cual se encuentra sujeto, dado su carácter de presidente de la República, impide que se le imponga una sanción, e incluso que se le aperciba con una, pues en este caso, se insiste, el acuerdo impugnado se limita a apercibirle con la imposición de una medida de

SUP-REP-519/2023

apremio (amonestación pública) ante el incumplimiento de un acuerdo de medidas cautelares, lo cual no le causa afectación alguna.

7. Efectos de la resolución. Al haberse desestimado todos los motivos de inconformidad planteados por la parte recurrente, lo procedente es **confirmar** el acuerdo impugnado, en lo que fue materia de controversia.

VIII. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo controvertido.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

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

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con los votos en contra del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera y de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, quien emite un voto particular; así como con la ausencia del magistrado Indalfer Infante Gonzales. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe.

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.



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-519/2023.

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 del INE respecto del incumplimiento a las medidas cautelares ordenadas en el diverso ACQyD-INE-232/2023 de tres de octubre del año en curso.

I. Contexto del asunto.

Mediante Acuerdo ACQyD-INE-232/2023, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral dictó medidas cautelares, en su modalidad de tutela preventiva y, en lo que interesa, ordenó al presidente de la República se abstuviera de realizar manifestaciones, emitir comentarios, opiniones, o señalamientos, en cualquier modalidad y formato, de carácter político-electoral, ya sea de forma positiva o negativa, cuidando que su actuar se encuentre ajustado a los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad.

En el caso, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del

SUP-REP-519/2023

Instituto Nacional Electoral ante la denuncia de incumplimiento a las medidas en tutela preventiva presentada por el Partido de la Revolución Democrática, emitió un acuerdo dentro del expediente UT/SCG/PE/PRD/CG/1055/PEF/69/2023, en el que determinó la falta de cumplimiento a lo ordenado por la Comisión de Quejas y Denuncias.

El citado acuerdo de la Unidad Técnica 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 acuerdo de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral por el que se determinó el incumplimiento de la medida en tutela preventiva ordenada por la Comisión de Quejas y Denuncias en la determinación ACQyD-INE-232/2023.

En lo que interesa, se sostiene que los artículos 35 y 41, del Reglamento de Quejas del Instituto Nacional Electoral son constitucionales y facultan válidamente a la Unidad Técnica para determinar el posible incumplimiento de medidas cautelares dictadas por la Comisión de Quejas mediante una vía accesoria.

En ese sentido, si la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral cuenta con facultades para tramitar los procedimientos especiales sancionadores, entonces la atribución de supervisar el cumplimiento de las medidas cautelares adoptadas por la Comisión de Quejas corresponde con la naturaleza de su competencia.



Además, se precisa que la valoración sobre el cumplimiento de las medidas cautelares no implica que la Unidad Técnica asuma el carácter de autoridad resolutoria, porque únicamente verifica si los sujetos vinculados cumplieron con las conductas previamente ordenadas y adopta las medidas orientadas para su efectividad.

También se considera que no causa ninguna afectación el que la Unidad Técnica valore los planteamientos sobre el incumplimiento de medidas cautelares a través de un incidente, no obstante que el Reglamento de Quejas no contemple esa vía, pues lo relevante es que la Unidad Técnica 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.

III. Razones del disenso.

La razón de mi disenso radica en que, en el caso, considero que correspondía a la Comisión de Quejas y Denuncias determinar el posible incumplimiento de las medidas cautelares adoptadas en su vertiente de tutela preventiva ante la abstracción de las conductas a la que se vinculó al presidente de la República en el acuerdo ACQyD-INE-232/2023, tales como se abstuviera de realizar manifestaciones, emitir comentarios, opiniones, o señalamientos, en cualquier modalidad y formato, de carácter político-electoral, ya sea de forma positiva o negativa, cuidando que su actuar se encuentre ajustado a los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad.

En efecto, ante la indeterminación de las medidas en tutela preventiva, se impone que sea la Comisión de Quejas y Denuncias la que establezca si los nuevos hechos materia de denuncia, se ubican o sitúan dentro de las acciones ordenadas para prevenir afectaciones a los principios de imparcialidad y neutralidad, máxime que tal circunstancia implica valorar si el contenido central de las expresiones que realizó el titular del Ejecutivo Federal en la conferencia matutina de cuatro de octubre, bajo la apariencia del buen derecho, tiene una naturaleza electoral y no así una simple verificación o revisión respecto a lo ordenado, como sucede en la concesión de medidas cautelares en forma directa o concreta.

En tal sentido, considero que al tratarse de hechos inéditos la determinación sobre el debido cumplimiento o no de las medidas en tutela preventiva debió ser motivo de un nuevo análisis por parte de la Comisión de Quejas y Denuncias al involucrarse la valoración de actos surgidos o emitidos en una conferencia distinta (cuatro de octubre) a las verificadas el veinticinco, veintiséis y veintisiete de septiembre sobre las que recayó inicialmente la medida cautelar (Acuerdo ACQyD-INE-232/2023), por lo que se deben estudiar, de manera preliminar, como señale, en un nuevo acuerdo a fin de determinar si las expresiones denunciadas incumplen o no con lo ordenado en un acuerdo anterior emitido por la referida Comisión de Quejas.

Si bien coincido que la referida Unidad Técnica 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, como sucede



respecto al retiro de determina propaganda o promocional, esto es, cuando derivan de una tutela concreta, pues en estos casos la conducta que debe evitarse es previamente conocida, definida y delimitada, y no existe riesgo de que se emita un eventual desacato respecto de conductas que puedan resultar novedosas, 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 un diverso acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias, casos en que la competencia le corresponde a ésta última para emitir el acto por el cual establece si se actualiza o no el incumplimiento, al tratarse de nuevos hechos que requieren ser analizados en su integridad para asumir una determinación al respecto.

Tan es así, que en el acuerdo controvertido como en la resolución adoptada por la mayoría, se da cuenta de la valoración realizada por la Unidad Técnica sobre las expresiones realizadas por el presidente de la Republica en la conferencia matutina de cuatro de octubre, arribando a la conclusión que aún y cuando no se trata de un mensaje exactamente idéntico al que motivó el Acuerdo ACQyD-INE-232/2023, lo cierto es que presenta el mismo propósito comunicativo de naturaleza electoral, al advertirse elementos comunicativos que pudieran traducirse en vulneración a la imparcialidad y equidad, tales como el uso de la palabra “conservadores” y la frase “que regresen”, lo cual implica referencia a gobiernos anteriores; decisión o determinación que

SUP-REP-519/2023

corresponde en exclusiva a la Comisión de Quejas y Denuncias, pues implica determinar si las expresiones o manifestaciones fueron o no de índole electoral y, en consecuencia, si constituyen un incumplimiento a las medidas en tutela preventiva ordenadas con anterioridad.

Efectivamente, el artículo 16 de la Constitución Federal 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 el artículo 16 de la Constitución 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.

El artículo 41, base III, Apartado D, de la Constitución Federal establece que el Instituto Nacional Electoral podrán 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,

SUP-REP-519/2023

numeral 2, así como el 7, numeral 1, fracción XVII¹⁸ del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.

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 investigación¹⁹.

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 precisada fueron o no de índole electoral, al tratarse de la valoración de hechos novedosos que conllevan a una conclusión sobre el incumplimiento o no de las referidas medidas en tutela preventiva.

Tal facultad se estableció en la normativa a favor de dicha Comisión, órgano que por participar en la tramitación del

¹⁸ 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 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."

¹⁹ 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).



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 derivados de lo expuesto por el referido funcionario público en una conferencia mañanera diversa, la cual no fue materia de estudio o análisis en el acuerdo ACQyD-INE-232/2023, la determinación sobre el incumplimiento o no de las medidas cautelares emitidas en tal acuerdo, le corresponde a la Comisión de Quejas y Denuncias y no a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral porque tal circunstancia debe ser motivo de un nuevo acuerdo donde se debe valorar si las nuevas manifestaciones emitidas por el presidente de la República tienen relación o no con las expresiones que en su momento fueron determinadas de manera preliminar de índole electoral en el ACQyD-INE-232/2023 y, en su caso, la existencia o no de un incumplimiento a las medidas cautelares concedidas en tal acuerdo.

De ahí que emito el presente voto particular.

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.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR SUP-REP-519/2023.²⁰

1. Emito el presente **voto particular** en virtud de que, contrario a lo decidido por la mayoría, estimo que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral no tenía competencia para emitirlo.
2. Aunado a lo anterior, en todo caso, no se podría hablar de un incumplimiento, en virtud de que, tal como lo he sostenido, la posdata se encuentra dentro de los parámetros del ejercicio de la libertad de expresión y en la presunción de licitud respecto del formato de comunicación de las conferencias matutinas.

Contexto

3. El presente asunto surge a partir de la interposición de una queja en contra del Presidente de la República, y otros funcionarios federales por la promoción personalizada, por la difusión de las conferencias matutinas del 7, 8 y 13 de septiembre del presente año.
4. En dicha denuncia se alegó un uso indebido de recursos públicos, así como la presunta violación al principio de imparcialidad y equidad en la contienda, debido que el Presidente había realizado diversas expresiones para beneficiar a una opción política determinada y perjudicar tanto a los partidos políticos de la oposición como a la denunciante.
5. Por ello, **se solicitó el dictado de medidas cautelares** a fin de que, se ordenara el retiro de las publicaciones denunciadas y, mediante la figura de tutela preventiva, se conminara al Presidente de la República

²⁰ Con fundamento en el artículo 187, 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.



a no participar en temas electorales.

6. Al respecto, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE declaró²¹ la procedencia de las medidas cautelares y, en tutela preventiva, ordenó que al inicio de las conferencias de prensa matutinas se difundiera de forma visual y auditiva el siguiente mensaje:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. Las personas servidoras públicas tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

7. Esta determinación fue avalada por mayoría de este Pleno al resolver los recursos SUP-REP-476/2023 y acumulados.
8. En un segundo momento, el PRD planteó el incumplimiento del acuerdo de medias antes reseñadas derivado de que, en la conferencia de prensa matutina de 25 de septiembre, a su juicio, no se observó la difusión del mensaje ordenado por la Comisión.
9. Por su parte, Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz presentó una nueva queja porque al inicio de las conferencias de prensa matutinas celebradas el 25, 26 y 27 de septiembre aparecía un texto que, desde la perspectiva de la denunciante, realizaba manifestaciones de índole político-

²¹ Al emitir el acuerdo ACQyD-INE221/2023

SUP-REP-519/2023

electoral en beneficio de Morena y en perjuicio de los partidos políticos de oposición, por lo que solicitó el dictado de medidas cautelares; el mensaje aludido era el siguiente:

PD. "Si eres conservador y estás en contra de la transformación del país, porque quieres que regresen los fueros y los privilegios de unos cuantos, y que continúe la corrupción, el clasismo, el racismo y la discriminación, te recomendamos que no veas este programa porque puede ocasionarte algún daño psicológico, emocional o afectar los intereses que defiendes"

AMLO

10. Respecto de lo anterior la Comisión de Quejas declaró²² la procedencia de las medidas cautelares, respecto del contenido de la Posdata agregada por el Presidente de la República en las conferencias matutinas denunciadas al considerar que, desde la apariencia del buen derecho y desde una óptica preliminar, **se trataban de manifestaciones que podían vulnerar los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en el proceso electoral federal 2023-2024.**
11. Los efectos de la medida cautelar esencialmente consistían en ordenar la modificación de los archivos de audio, audiovisuales y/o versiones estenográficas de las conferencias matutinas realizadas a partir del 25 de septiembre del año en curso a efecto de que se difunda el mensaje ordenado mediante Acuerdo 221 sin el agregado o posdata transmitido.
12. Asimismo, se reiteró al Presidente de la República, su deber de abstenerse de realizar manifestaciones, emitir comentarios, opiniones, o señalamientos, en cualquier modalidad y formato, de carácter político-electoral, ya sea de forma positiva o negativa, cuidando que

²² Al emitir el acuerdo ACQyD-INE-232/2023.



su actuar se encuentre ajustado a los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad.

13. Esta decisión fue confirmada, por mayoría por este Pleno al resolver el diverso SUP-REP-493/2023 y sus acumulados.
14. Posterior a ello, el PRD denunció, de nueva cuenta, al presidente de la República por un nuevo mensaje que, a manera de posdata, apareció en la parte introductoria de la conferencia mañanera del 4 de octubre, lo cual estimó contrario a lo ordenado por la Comisión de Quejas.
15. El mensaje denunciado es el siguiente:

El mejor presidente de México, Benito Juárez, decía que el triunfo de la reacción era moralmente imposible. Si quieres que regresen los fueros y los privilegios de unos cuantos, y que continúe la corrupción, el clasismo, el racismo y la discriminación, te recomendamos que no veas este programa, que no participes en este diálogo circular porque puede ocasionarte algún daño psicológico, emocional o afectar los intereses que defiendes. Eres libre, no tienes por qué correr ningún riesgo. Este programa, este diálogo circular es para atrevidos, para rebeldes, no para conservadores. Presidente Andrés Manuel López Obrador.

16. Al respecto, la UTCE determinó, entre otras cuestiones, que la inclusión de la nueva posdata en la conferencia mañanera implicaría un incumplimiento al Acuerdo 232, por lo que ordenó la eliminación de dicho mensaje de las versiones electrónicas de la conferencia y de todas las subsecuentes, así como ajustar su conducta a lo ya ordenado por el referido acuerdo, apercibiéndole con una amonestación en caso de incumplimiento.

17. Esta determinación fue controvertida ante esta Sala Superior por el presidente de la República, a través de su representante.

Decisión de la Sala Superior

18. En la sentencia aprobada por mayoría del Pleno de esta Sala Superior se decidió **confirmar** el acuerdo impugnado, entre otras cuestiones, porque el mensaje controvertido contraviene lo ordenado por la comisión de quejas en el Acuerdo 232.

Razones del voto

19. En mi concepto, el acuerdo impugnado debió **revocarse** en tanto que, la UTCE carecía de competencia para pronunciarse sobre la legalidad de esta nueva posdata siendo que ello le correspondía la Comisión de Quejas por tratarse un mensaje diferente al anterior.
20. Aunado a lo anterior, considero que no podría hablarse de un incumplimiento, ya que si la inclusión de una primer posdata se encuentra dentro de los parámetros del ejercicio de la libertad de expresión y en la presunción de licitud respecto del formato de comunicación de las conferencias matutinas, es evidente que un segundo mensaje no podría ser ilícito.

Marco de referencia

21. Este Tribunal ha reconocido que la UTCE cuenta con la facultad de supervisar el cumplimiento de las medidas cautelares dictadas por la Comisión e inclusive imponer medidas de apremio; ello porque el 41 del Reglamento dispone que, cuando dicha autoridad tenga conocimiento del probable incumplimiento de alguna medida cautelar ordenada por la Comisión de Quejas, aplicará alguno de los medios de apremio previstos en el artículo 35 del propio ordenamiento.
22. Al respecto hemos dicho que 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 procedimientos especiales sancionadores, conforme los artículos 51.2, y 459.1, inciso c), de la LGIPE.

23. Esto porque la valoración respecto al debido cumplimiento de las medidas cautelares no implica que la UTCE asuma un rol de autoridad resolutora, porque únicamente **verifica si los sujetos vinculados cumplieron con las conductas previamente ordenadas** y adopta las medidas orientadas a su efectividad.

Caso concreto

24. En el caso, la denuncia del PRD buscaba denunciar la **inclusión de una segunda posdata** al inicio de las conferencias matutinas con un mensaje distinto al que fue materia del pronunciamiento de la Comisión al emitir el Acuerdo 232, por ende, a mi juicio, no podía ser sujeto a una simple verificación de la UTCE, sino que, debió solicitarse a la Comisión de Quejas que analizara el contenido de ese nuevo mensaje.
25. Para clarificar mi postura, a continuación, presento un comparativo de ambos mensajes.

Mensaje materia del Acuerdo 232	Mensaje en análisis
Si eres conservador y estás en contra de la transformación de país, porque quieres que regresen los fueros y los privilegios de unos cuantos, y que continúe la corrupción, el clasismo, el racismo y la discriminación, te recomendamos que no	El mejor presidente de México, Benito Juárez, decía que el triunfo de la reacción era moralmente imposible. Si quieres que regresen los fueros y los privilegios de unos cuantos, que continúe la corrupción, el clasismo, el racismo y la discriminación, te recomendamos que no veas

<p>veas este programa porque puede ocasionarte algún daño psicológico, emocional o afectar los intereses que defiendes.</p>	<p>este programa, que no participes en este diálogo circular porque puede ocasionarte algún daño psicológico, emocional o afectar los intereses que defiendes.</p>
<p>AMLO.</p>	<p>Eres libre, no tienes por qué correr ningún riesgo.</p> <p>Este programa, este diálogo circular es para atrevidos, para rebeldes, no para conservadores.</p> <p>Presidente Andrés Manuel López Obrador.</p>

26. Si bien existen algunas frases coincidentes con la postada revisada por la Comisión de Quejas, lo cierto es que existen otras frases que podrían generar un contexto distinto, por ejemplo, se alude a un dialogo circular y otras cuestiones que, eventualmente, podrían cambiar su contexto.
27. Además, en el Acuerdo 232 la medida cautelar impugnada se otorgó para los siguientes efectos:
1. Ordenar a Andrés Manuel López Obrador, en su carácter de Presidente de la República, que, de inmediato, por sí o a través de las personas facultadas para ello, en un plazo que no podrá exceder de seis horas, contadas a partir de la legal notificación de la presente determinación, realice las acciones, trámites y gestiones necesarias para modificar los archivos de audio, audiovisuales y/o versiones estenográficas de las conferencias matutinas realizadas a partir del veinticinco de septiembre del año en curso a efecto de que se difunda el mensaje ordenado mediante acuerdo ACQyD-INE-221/2023, sin el agregado o post data transmitido en adición al mensaje ordenado en dicho acuerdo. Lo anterior, deberá ser modificado en cualquier otra plataforma electrónica bajo su dominio, control o administración, debiendo informar de su cumplimiento, dentro de las doce horas



siguientes a que eso ocurra.

2. Reiterar al Presidente de la República, su deber de abstenerse de realizar manifestaciones, emitir comentarios, opiniones, o señalamientos, en cualquier modalidad y formato, de carácter político-electoral, ya sea de forma positiva o negativa, cuidando que su actuar se encuentre ajustado a los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad.

3. El mensaje que se le ordenó difundir mediante el acuerdo ACQyD-INE-221/2023, cuyo contenido es el siguiente: *“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. Las personas servidoras públicas tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.”*

Deberá transmitirse, además de la forma visual, conforme lo ha realizado en cumplimiento a lo ordenado por esta autoridad, también de manera auditiva, esto es, debe darse lectura al mensaje en cada una de las conferencias matutinas de la Presidencia de la República, de forma clara, puntual y con un volumen suficiente para que pueda ser escuchado por las personas presentes en el recinto, así como por quienes le den

SUP-REP-519/2023

seguimiento a través de medios de comunicación o plataformas del Presidente o del Gobierno de la República. La difusión auditiva podrá realizarse mediante una grabación en la que conste el contenido completo del mensaje que se debe difundir en los términos antes precisados.

4. 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 emitidas en el presente acuerdo.

Lo anterior, toda vez que 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, 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 procedimiento especial sancionador y hasta en tanto se dicte una resolución que le ponga fin.

28. Advierto que, si bien en el punto primero del Acuerdo 232 se reiteró de forma genérica la obligación del titular del poder ejecutivo de difundir el mensaje ordenado en el Acuerdo 221, sin el agregado o posdata transmitido, ello no es suficiente para dotar de competencia al UTCE para que revisara cualquier nueva cortinilla o posdatas posteriores.
29. Lo anterior, ya que estos mensajes corresponden a un nuevo acto que, en su caso, debe ser sujeto de revisión de la Comisión de Quejas.



30. En efecto, asumir que ante una similitud de mensaje la UTCE puede decretar un incumplimiento, ordenar su retiro e imponer medidas de apremio puede generar que, precisamente, sea esta autoridad unipersonal quien suplante la decisión de un órgano de mayor jerarquía como lo es, precisamente, la Comisión de Quejas.
31. Al respecto hemos dicho que, la medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida —que se busca evitar sea mayor— o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento o proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.
32. En el caso la eliminación de este nuevo mensaje —postdata— debería estar sustentada en un estudio integral de su contenido por parte de la autoridad competente para ello y no asumir que, por tener algunas palabras similares al anterior, se debe ordenar su exclusión como un mero trámite.
33. Por ello, dentro de los procesos sancionadores propios de la materia electoral, el reglamento de quejas y denuncias del INE dispone que las medidas cautelares solo pueden ser dictadas ya sea por el Consejo General o la Comisión atinente.
34. Así, en el caso, dado que la competencia es una cuestión que debe revisarse de oficio, considero que la UTCE no tenía facultades para pronunciarse sobre la inclusión de una posdata al inicio de las mañaneras con un mensaje diferente al que analizó la Comisión de quejas, en tanto que, constituye un acto nuevo y, por ende, debió

SUP-REP-519/2023

ordenar su remisión para que fuera la referida comisión quien se encargara de ello.

35. Con independencia de lo anterior, en el caso, no podría compartir la decisión de la UTCE ya que, la posdata incluida, igual que la anterior, se encuentra dentro de los parámetros del ejercicio de la libertad de expresión y en la presunción de licitud respecto del formato de comunicación de las conferencias matutinas.
36. En votos previos he sostenido que las conferencias matutinas 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.
37. De ahí que, al amparo del ejercicio de los derechos de acceso a la información y libertad de expresión, la persona Titular del Ejecutivo Federal diseñó un mecanismo de comunicación ante la ciudadanía sobre temas que son de interés de la colectividad.
38. En mi concepto, las únicas limitantes a este formato de comunicación es que, se respeten los principios que resultan elementales en las sociedades democráticas como son la neutralidad, imparcialidad y equidad en la contienda.
39. En congruencia con estos ideales, en un asunto previo, emití un voto porque, desde mi perspectiva el mensaje de posdata se encontraba dentro de los parámetros del ejercicio de la libertad de expresión y en la presunción de licitud respecto del formato de comunicación de las conferencias matutinas.
40. Desde ese momento hice patente que no había razones suficientes para sostener que el mensaje agregado al inicio de las conferencias matutinas, de manera preliminar, por sí mismo resultaba lesivo del orden jurídico.



41. Es mi convicción que este limitar estas acciones implica desnaturalizar el formato del medio de comunicación que lleva a cabo el Ejecutivo Federal para interactuar con su auditorio y, además, destruyen la presunción de licitud que goza este formato de comunicación.
42. En ese tenor, siendo congruente con mi línea de pensamiento, la inclusión de una segunda postada no puede asumirse como un incumplimiento al mandato de la Comisión de Quejas, ya que, si el primer mensaje no podía considerarse ilegal, es evidente que un segundo de contenido similar, con las diferencias anotadas debe tener la misma conclusión.
43. En suma, en mi concepto, no podría acompañar la confirmación de la UTCE respecto al supuesto incumplimiento de las medidas cautelares emitidas por la Comisión de Quejas, en principio por una falta de competencia, pero además porque no estaríamos frente a un acto que, en un análisis preliminar pueda resultar contrario a derecho.

Conclusión

44. En las relatadas condiciones, disiento que deba confirmarse la decisión de la UTCE ya que, la inclusión de una segunda posdata al inicio de las conferencias matutinas se trata de un acto diferente y no propiamente de un incumplimiento de medidas cautelares, por ende, no tendría facultades para ordenar su suspensión; además, conforme a mi criterio, no es un acto que, en sede cautelar, pueda constituir un acto lesivo que amerite ser eliminado.
45. Por tal motivo emito el presente voto particular.

SUP-REP-519/2023

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.