

Síntesis de SUP-REP-54/2022 y acumulado

PROBLEMAS JURÍDICOS: Los artículos 35 y 41 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, en los que se establece la facultad de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE) de supervisar el cumplimiento de las medidas cautelares dictadas por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE y de imponer medidas de apremio, ¿son acordes con el principio constitucional de legalidad? ¿Está debidamente fundado y motivado el acuerdo? ¿Se violó la garantía de audiencia y el mandato de presunción de inocencia? ¿La UTCE se excedió al ordenar el retiro de la totalidad del contenido de la conferencia matutina del veintiuno de febrero de dos mil veintidós?

HECHOS

El PRD denunció al presidente de la República, por la indebida utilización de recursos públicos y por su promoción personalizada, en el marco del procedimiento de revocación de mandato en curso. La Comisión de Quejas y Denuncias del INE emitió un acuerdo por el que consideró procedente la medida solicitada por el PRD, bajo la figura de la tutela preventiva. La Sala Superior confirmó esa decisión.

El PRD presentó un incidente de incumplimiento de medida cautelar, debido a las manifestaciones emitidas por el presidente de la República en la conferencia matutina del 21 de febrero.

La UTCE emitió un acuerdo en el que reiteró al presidente de la República la obligación de abstenerse de emitir pronunciamientos sobre la revocación de mandato y ordenó la eliminación en Facebook del vídeo de la conferencia matutina del 21 de febrero, así como del resto de las plataformas oficiales.

El presidente de la República y el coordinador general de Comunicación Social y Vocería de la República interpusieron respectivos recursos en contra del acuerdo emitido por la UTCE.

PLANTEAMIENTOS DE LA PARTE ACTORA

- El acuerdo impugnado viola los principios de legalidad y de seguridad jurídica, contemplados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.
- Los artículos 35 y 41 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE son contrarios al principio de reserva de ley y, por tanto, son inconstitucionales.
- Se pretende que la UTCE suplante a la Comisión de Quejas y Denuncias del INE en relación con la verificación del cumplimiento de las medidas cautelares que dictó.
- La UTCE se excede en sus facultades al ordenar eliminar la totalidad del contenido de la conferencia matutina del 21 de febrero de 2022 de las diversas plataformas electrónicas.
- El acuerdo impugnado no está debidamente fundamentado y motivado.
- Se pretende dar una orden sin antes otorgar el derecho de audiencia que permite realizar manifestaciones y ofrecer pruebas en defensa, lo cual constituye una violación a las formalidades esenciales del procedimiento.

RESUELVE

Razonamientos:

- Los artículos 35 y 41 del Reglamento de Quejas del INE se adoptaron como un ejercicio válido de la facultad reglamentaria del Consejo General del INE, pues implican un desarrollo de las bases legales del procedimiento sancionador en materia electoral.
- 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. Además, la UTCE expresó las razones de hecho por las cuales consideró que los sujetos vinculados incumplieron con las medidas cautelares ordenadas por la Comisión.
- En los procedimientos sancionadores en materia electoral, no se requiere legalmente de una audiencia previa con la persona denunciada para el dictado de una determinación sobre el cumplimiento de las medidas cautelares.
- 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.
- Les asiste la razón a los recurrentes por lo que hace a que la UTCE se excedió al ejercer su facultad, pues indebidamente ordenó la eliminación de la totalidad del contenido del video de la conferencia matutina del 21 de febrero

Se **confirma** el acuerdo impugnado en la orden al presidente de la República y en el apercibimiento en caso de incumplimiento.

Se **modifica** el acuerdo para que solo se ordene eliminar las expresiones relativas al proceso de revocación de mandato.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSOS DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTES: SUP-REP-54/2022 Y
ACUMULADO

RECURRENTES: COORDINADOR
GENERAL DE COMUNICACIÓN
SOCIAL Y VOCERO DEL GOBIERNO
DE LA REPÚBLICA Y OTRO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
UNIDAD TÉCNICA DE LO
CONTENCIOSO ELECTORAL DE LA
SECRETARÍA EJECUTIVA DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIO: AUGUSTO ARTURO
COLÍN AGUADO

COLABORÓ: VICENTE FLORES
MELÉNDEZ

Ciudad de México, a diez de marzo de dos mil veintidós

Sentencia definitiva de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante la cual se **modifica** el acuerdo dictado por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral el veintitrés de febrero de dos mil veintidós, en el expediente UT/SCG/PE/PRD/25/2022.

Esta decisión se sustenta –esencialmente– en que: *i)* la facultad de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, de supervisar el cumplimiento de las medidas cautelares dictadas por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral y de imponer medidas de apremio, es conforme con el principio constitucional de legalidad; *ii)* el acuerdo impugnado está debidamente fundado y motivado, aunado a que no se vulneran las garantías de audiencia y de presunción de inocencia, y *iii)* la autoridad electoral se excedió al ordenar la eliminación de la totalidad del contenido de la conferencia matutina del veintiuno de febrero de dos mil veintidós.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
1. ASPECTOS GENERALES	2
2. ANTECEDENTES	3
3. COMPETENCIA	4
4. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EL ASUNTO EN SESIÓN NO PRESENCIAL ..	4
5. ACUMULACIÓN	4
6. CUESTIÓN PREVIA	5
7. PROCEDENCIA	6

SUP-REP-54/2022 Y ACUMULADO

8. ESTUDIO DE FONDO	8
8.1. Planteamiento del problema.....	8
8.2. La facultad de la UTCE de supervisar el cumplimiento de las medidas cautelares dictadas por la Comisión y de imponer medidas de apremio es conforme con el principio constitucional de legalidad	13
8.3. El acuerdo impugnado está debidamente fundado y motivado, aunado a que no se vulneran las garantías de audiencia y de presunción de inocencia.....	21
8.4. La UTCE se excedió al ordenar la eliminación de la totalidad del contenido de la conferencia matutina del veintiuno de febrero de dos mil veintidós.....	25
9. EFECTOS	26
10. RESOLUTIVOS	26

GLOSARIO

Comisión:	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE:	Instituto Nacional Electoral
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Lineamientos:	Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la organización de la revocación de mandato del presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024
PRD:	Partido de la Revolución Democrática
Reglamento:	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
UTCE:	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral

1. ASPECTOS GENERALES

- (1) La Comisión aprobó la adopción de medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, por lo que se le ordenó al presidente de la República que se abstuviera de emitir expresiones relativas al proceso de revocación de mandato. También se vinculó a todos los servidores públicos para que no difundieran o publicaran cualquier tipo de promoción sobre la revocación de mandato.
- (2) El PRD presentó un acuerdo de incumplimiento de las medidas cautelares, debido a que el presidente de la República nuevamente realizó manifestaciones sobre el proceso de revocación de mandato en la conferencia matutina del veintiuno de febrero de dos mil veintidós. La UTCE determinó el incumplimiento de la medida cautelar, le reiteró al presidente de la República la orden de abstenerse de emitir expresiones relativas al



proceso de revocación de mandato y vinculó a la Coordinación de Comunicación Social y Vocería del Gobierno para que retirara las publicaciones de la conferencia matutina.

- (3) Los recurrentes reclaman la invalidez del acuerdo controvertido. En la presente sentencia esta Sala Superior valorará si los artículos 35 y 41 del Reglamento son conformes con el principio de legalidad; si el acuerdo controvertido está debidamente fundado y motivado; si se vulneraron tanto la garantía de audiencia como el principio de presunción de inocencia porque no se dio la oportunidad de defensa en relación con el cumplimiento de las medidas cautelares; y si la UTCE se excedió en el despliegue de sus facultades al ordenar la eliminación de la totalidad del contenido del video de la conferencia matutina del veintiuno de febrero.

2. ANTECEDENTES

- (4) **2.1. Presentación de una denuncia.** El cuatro de febrero del año en curso, el PRD denunció al presidente de la República, por la indebida utilización de recursos públicos y por su promoción personalizada, en el marco del procedimiento de revocación de mandato en curso.
- (5) **2.2. Adopción de una medida cautelar.** El ocho de febrero, la Comisión emitió el Acuerdo ACQyD-INE-13/2022, por el que consideró procedente la medida solicitada por el PRD, bajo la figura de la tutela preventiva.
- (6) **2.3. Confirmación del acuerdo de la Comisión.** El catorce de febrero, esta Sala Superior dictó la sentencia SUP-REP-20/2022 y acumulados, a través de la cual confirmó el acuerdo identificado en el punto anterior.
- (7) **2.4. Presentación de un incidente de incumplimiento de medida cautelar.** El veintitrés de febrero siguiente, el PRD presentó un escrito de incidente de incumplimiento de las medidas cautelares ordenadas por la Comisión, debido a las manifestaciones emitidas por el presidente de la República en la conferencia matutina del veintiuno de febrero.
- (8) **2.5. Emisión del acuerdo controvertido.** En la misma fecha, la UTCE dictó el acuerdo que se pretende controvertir en el asunto, a través del cual reiteró la orden al presidente de la República de abstenerse de realizar pronunciamientos sobre la revocación de mandato y le ordenó a la Coordinación General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República eliminar de Facebook y del resto de las plataformas oficiales el video de la conferencia matutina del veintiuno de febrero.

- (9) **2.6. Interposición de los recursos y trámite.** El veintiocho de febrero, el presidente de la República y el coordinador general de Comunicación Social y Vocería de la República interpusieron, de manera respectiva, los presentes recursos en contra del acuerdo identificado en el punto previo.
- (10) Una vez recibidos los asuntos en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el magistrado presidente ordenó integrar los expedientes SUP-REP-54/2022 y SUP-REP-55/2022, así como turnarlos a la ponencia a su cargo. En su oportunidad, el magistrado instructor realizó el trámite correspondiente. Durante la tramitación de los recursos, el representante propietario del PRD ante el Consejo General del INE presentó dos escritos en la calidad de parte tercera interesada.

3. COMPETENCIA

- (11) Esta Sala Superior es competente para conocer y, en su caso, resolver los recursos, porque se pretende controvertir una determinación que tiene una relación con la adopción de medidas cautelares en el marco de un procedimiento especial sancionador, cuya revisión está reservada –en exclusiva– a esta autoridad jurisdiccional. Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución general; 166, fracción X, y 169, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley de Medios.

4. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EL ASUNTO EN SESIÓN NO PRESENCIAL

- (12) Esta Sala Superior emitió el Acuerdo 8/2020¹, en el cual, si bien restableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el pleno de esta Sala Superior dicte alguna determinación distinta. En consecuencia, se justifica la resolución de los recursos de manera no presencial.

5. ACUMULACIÓN

- (13) Esta Sala Superior advierte que en los recursos bajo análisis se actualiza una conexidad en la causa, en virtud de que existe identidad en la autoridad

¹ Aprobado el primero de octubre de dos mil veinte y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del trece siguiente.



responsable y en el acto impugnado. En atención al principio de economía procesal y con el fin de evitar la emisión de resoluciones contradictorias, se determina la acumulación del expediente SUP-REP-55/2022 al diverso SUP-REP-54/2022, pues este fue el primero que se registró en el índice de esta Sala Superior. En consecuencia, se deberá agregar una copia certificada de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al expediente acumulado.

- (14) Lo anterior, con fundamento en los artículos 180, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley de Medios; y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

6. CUESTIÓN PREVIA

- (15) El nueve de marzo del año en curso, la consejera jurídica del Poder Ejecutivo Federal presentó un oficio dirigido al expediente SUP-REP-54/2022², mediante el cual informa que la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados presentó una demanda de controversia constitucional en contra de una determinación del INE³ (la cual fue registrada con el expediente 47/2022), en la que se plantea –de entre otras cuestiones– la inconstitucionalidad de los artículos 35 y 41 del Reglamento y su indebida aplicación en el actual proceso de revocación de mandato.
- (16) Debido a dicha situación, solicita que esta Sala Superior se abstenga de resolver el presente recurso, hasta que la SCJN determine lo correspondiente con respecto a la validez de dichas normas generales, con la finalidad de evitar el dictado de sentencias contradictorias. Se **desestima** la solicitud formulada en el escrito señalado, con base en las siguientes razones.
- (17) Primero, porque se ha considerado que esta Sala Superior puede resolver las impugnaciones que se le formulan y que están comprendidas en el ámbito material de su competencia, con independencia de la presentación de una controversia constitucional ante la SCJN en contra de los mismos actos de autoridad. Se respeta la esfera de competencia y las facultades de la SCJN, porque se está ante medios de impugnación con un objeto diverso⁴. Las controversias constitucionales tienen como finalidad la resolución de conflictos entre diferentes poderes y órganos del Estado, mientras que las

² El Oficio 100/CJEF/09176/2022.

³ En contra del Acuerdo ACQyD-INE-18/2022.

⁴ Véase la sentencia SUP-JE-282/2021 y acumulados.

impugnaciones en materia electoral buscan la garantía de la regularidad de las actuaciones de las autoridades electorales y del debido ejercicio de los derechos político-electorales.

- (18) Por tanto, es viable que ambas autoridades jurisdiccionales, con pleno respeto la una de la otra, resuelvan los asuntos que se les presentan, atendiendo a sus respectivos ámbitos de competencia y a las finalidades de los medios de impugnaciones, conforme a lo dispuesto en la Constitución general. De esta manera, en el apartado 3 de la presente ya se justificó la competencia material de esta Sala Superior para conocer de los presentes recursos, por lo que la situación expuesta en el escrito no es un impedimento para emitir esta resolución. Este Tribunal Electoral debe cumplir con su deber de garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, incluidos los relativos a los procesos de revocación de mandato, en términos de los artículos 41, base VI, párrafo primero, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución general. Por tanto, es irrelevante que se haya planteado una controversia semejante ante la SCJN.
- (19) En segundo lugar, esta conclusión se refuerza porque en la controversia constitucional 47/2022 se reclama un acto de autoridad distinto al que es materia de revisión en estos recursos. Por tanto, bajo una argumentación a mayoría de razón, se reitera que no es jurídicamente viable acoger la solicitud formulada, debido a que las impugnaciones señaladas no solo tienen objetos diversos, sino que conllevan un reclamo en relación con resoluciones electorales diferentes, con independencia de que algunos de los agravios formulados pudieran ser coincidentes. Es pertinente destacar que el acto de autoridad que se pretende combatir en la controversia constitucional 47/2022 fue confirmado por esta Sala Superior al resolver el expediente SUP-REP-37/2022.
- (20) Por las razones expuestas, se desestima la petición realizada por la consejera jurídica del Poder Ejecutivo Federal.

7. PROCEDENCIA

- (21) Esta Sala Superior considera que los recursos son procedentes, porque reúnen los requisitos formales y generales previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 13, párrafo 1 y 109, párrafo 1, de la Ley de Medios, en relación con el artículo 110 del mismo ordenamiento, tal como se razona en los siguientes párrafos.



- (22) **7.1. Forma.** Los recursos se interpusieron por escrito ante la autoridad responsable; consta la denominación de los recurrentes, así como el nombre y la firma de quien promueve en representación; se identifica el acto reclamado; se mencionan los hechos y agravios que presuntamente le ocasiona, y cuentan con la firma autógrafa.
- (23) **7.2. Oportunidad.** En el caso, es aplicable el plazo genérico de cuatro días previsto en el artículo 8 de la Ley de Medios para la interposición de los recursos, en atención a que no se prevé un plazo para impugnar actos o resoluciones que estén vinculados con el otorgamiento de medidas cautelares, que no sean la resolución que las otorga o niega, de conformidad con una aplicación por analogía de la 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**⁵.
- (24) Se les notificó a los recurrentes sobre el acuerdo impugnado el veinticuatro de febrero de dos mil veintidós⁶, mientras que los escritos de demanda se presentaron el veintiocho siguiente, por lo cual es evidente que se atendió al plazo legal.
- (25) **7.3. Legitimación y personería.** Se cumple con este presupuesto porque el coordinador general de Comunicación Social y vocero del Gobierno de la República comparece por su propio derecho. Por su parte, se reconoce a la Consejería Jurídica como representante legítimo del presidente de la República, pues se le reconoció ese carácter en el expediente del procedimiento sancionador correspondiente⁷.
- (26) **7.4. Interés jurídico.** Se actualiza porque mediante el acuerdo impugnado se establecen órdenes dirigidas al presidente de la República y al coordinador de Comunicación Social, a quien además se le apercibe de la imposición de una medida de apremio en caso de incumplimiento.
- (27) **7.5. Definitividad.** Esta Sala Superior ha considerado que los acuerdos de la UTCE en los que se valora el incumplimiento de medidas cautelares deben considerarse definitivos y firmes para la procedencia de los recursos de revisión, ya que no existe otro medio de impugnación que deba ser agotado

⁵ Disponible en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 43, 44 y 45.

⁶ Según se manifiesta en el escrito de demanda y se corrobora mediante los informes circunstanciados de la autoridad responsable, por lo que se trata de un hecho no controvertido en términos del artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios.

⁷ Véase la sentencia SUP-REP-20/2022 y acumulados.

previamente y que permita una restitución de los derechos posiblemente afectados⁸.

8. ESTUDIO DE FONDO

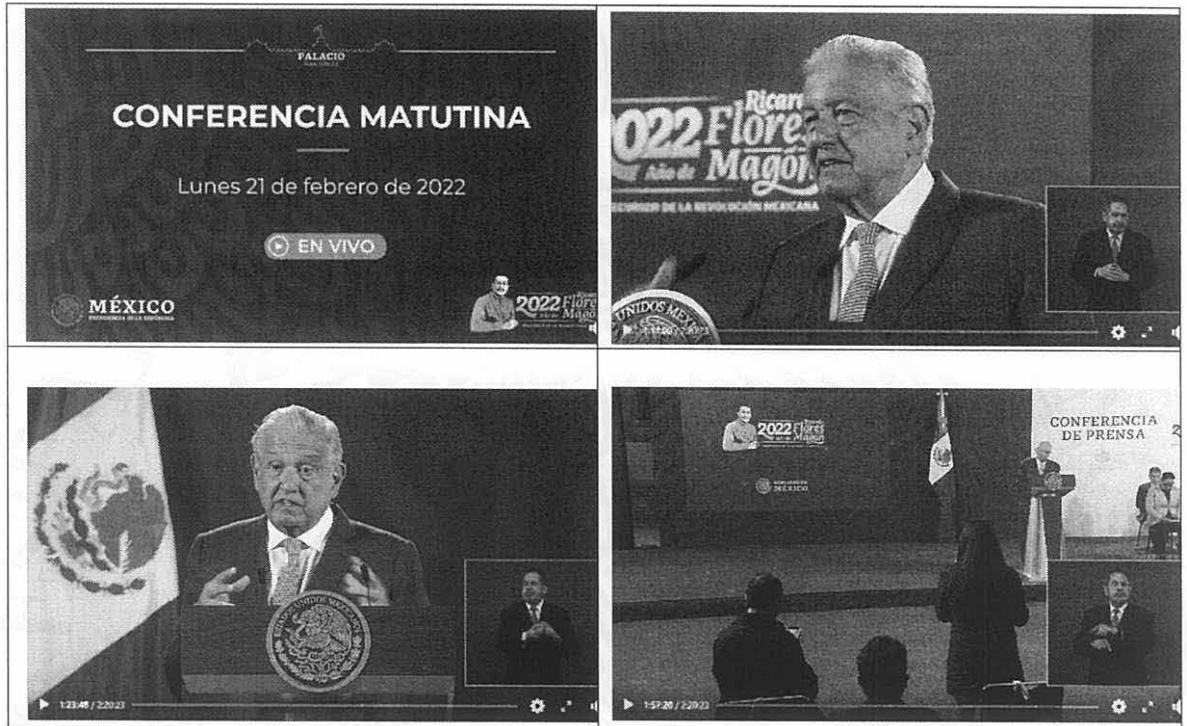
8.1. Planteamiento del problema

- (28) La controversia tiene su origen en una denuncia presentada por el PRD por las expresiones emitidas por el presidente de la República en una conferencia matutina realizada el dos de febrero del año en curso, por considerar que se traducían en la difusión de propaganda personalizada y en el uso indebido de recursos públicos en el marco del procedimiento de revocación de mandato. Al respecto, el partido denunciante solicitó que se dictaran medidas cautelares.
- (29) La Comisión determinó la procedencia de las medidas cautelares, en la vertiente de tutela preventiva, por lo que ordenó al presidente de la República que se abstuviera de emitir –bajo cualquier modalidad o formato– manifestaciones sobre la figura de la revocación de mandato. En ese sentido, se estableció que debía adecuar sus estrategias o políticas públicas para que su actuar se ajustara a los principios constitucionales y no interfiriera en el procedimiento de revocación de mandato.
- (30) También se ordenó a toda persona servidora pública que participe en algún formato informativo oficial –incluyendo a la Coordinación de Comunicación Social y Vocería– que se abstuviera de presentar, difundir, publicar y poner a disposición de la señal satelital cualquier promoción de la revocación de mandato, así como de aquellas que vulneren los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad, en cualquier espacio o medio de comunicación.
- (31) Esta Sala Superior convalidó el acuerdo emitido por la Comisión al dictar una sentencia relativa a los expedientes **SUP-REP-20/2022 y acumulados**.
- (32) El PRD presentó un incidente de incumplimiento de las medidas cautelares ordenadas en el marco del expediente del procedimiento especial sancionador que se integró (UT/SCG/PE/PRD/CG/25/2022), derivado de que, en una conferencia matutina realizada el veintiuno de febrero del año en curso, el presidente de la República emitió nuevamente pronunciamientos relacionados con el procedimiento de revocación de mandato. A

⁸ Véase las sentencias SUP-REP-196/2016, SUP-REP-121/2018 y acumulados; así como SUP-REP-166/2020.

continuación, se expone el contenido de la publicación identificada por el PRD:

**Conferencia matutina del titular del Ejecutivo Federal
Lunes veintiuno de febrero de dos mil veintidós**



PRESIDENTE **ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR**:

[...]

Y es muy peculiar porque dicen: 'Es un Gobierno autoritario, antidemocrático', pero va a haber ahora una consulta; si está mal el Gobierno, si no les gusta cómo gobierno, pues tienen la oportunidad.

Yo creo que no me van a multar por decir que va a haber una consulta el día 10 de abril, 10 de abril va a haber una consulta, se conoce a este proceso como revocación de mandato, que es un proceso de democracia participativa que está en nuestra Constitución.

Entonces, se le va a preguntar a los ciudadanos: '¿Quieres que continúe el presidente o que renuncie?', palabras más, palabras menos. Entonces, con toda libertad los ciudadanos libres van a poder ir a votar, a depositar una boleta, se van a contar todas las boletas y ahí se va a saber.

Si yo no tengo la mayoría, me voy, dejo la Presidencia. Aun cuando la Constitución establece de que para que sea válida la consulta o tenga carácter vinculatorio se necesita que participe el 40 por ciento de la población empadronada o ciudadanos, si no participa el 40 por ciento, pero yo pierdo, la gente dice que se vaya, me voy.

Ahora, lo ideal sería que participáramos todos, todos los ciudadanos, que esto es inédito, es la historia, cómo nos la vamos a perder.

Entonces, si e/los están inconformes y hay quienes piensan que estábamos mejor antes, pues tienen esa posibilidad de expresarlo de manera pacífica, sin gritos, sin sombreros, sin insultos, sin violencia, esa es la democracia; no con labor de zapa, es decir, queriendo socavar, debilitar al Gobierno con guerra sucia, con campañas de odio, de desprestigio, todo lo que le hicieron al presidente Madero.

[...]

PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR: Ya no voy yo a seguirme metiendo en estos asuntos.

Yo pienso que no, en mi caso ahora, no estoy infringiendo ninguna ley porque no estoy diciendo que se incline la población por una o por otra postura, lo que estoy expresando es de que un modo de resolver nuestras diferencias es a través del método democrático y que vamos a tener esta oportunidad el 10 de abril.

Eso lo hace e/ INE o lo debería de estar haciendo e/ INE, debería estar informando, 'e/ 10 de abril va a haber una consulta con este propósito, participa.'

SUP-REP-54/2022 Y ACUMULADO

Y todos tenemos el derecho de decirlo, de informarlo ¿Por qué no se va a informar? Lo que está mal es que se obligue o se oriente en un sentido, pero a participar yo creo que es una obligación que tenemos todos si somos demócratas.

Y lo otro, no me quiero meter en eso, es ya otra situación. [Resaltado por parte de la autoridad responsable].

- (33) La UTCE valoró el planteamiento y el contenido de la publicación, a partir de lo cual determinó el incumplimiento de las medidas cautelares dictadas por la Comisión, con base en las siguientes razones:
- En una temporalidad en la cual el presidente de la República ya tenía conocimiento del Acuerdo ACQyD-INE-13/2022, volvió a emitir pronunciamientos relativos al proceso de revocación de mandato, lo que fue transmitido en la red social *Facebook*. Dicha situación es contraria a lo ordenado en la sede cautelar.
 - Es justificado, oportuno y necesario **ordenarle** al ciudadano Andrés Manuel López Obrador, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que se abstenga –bajo cualquier modalidad o formato de comunicación oficial– de realizar o emitir manifestaciones sobre la revocación de mandato.
 - Se **ordena** a la Coordinación General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República, para que, por conducto de la Dirección General de Comunicación Digital, de inmediato (en un plazo que no podrá exceder de seis horas contadas a partir de la notificación del presente acuerdo), se elimine el contenido de la conferencia matutina del veintiuno de febrero de dos mil veintidós, en específico la publicación de la dirección electrónica:
<<https://www.facebook.com/lopezobrador.org.mx/videos/1333857510411862>>, así como de cualquier otra plataforma oficial del presidente de la República y del Gobierno de México.
 - Se debe informar del cumplimiento a la UTCE dentro de las doce horas siguientes, en apego a lo ordenado en el Acuerdo ACQyD-INE-13/2022, **apercibido de que, de no hacerlo, se le impondrá como medida de apremio una amonestación pública**, con fundamento en el artículo 41, numeral 1, en relación con el 35, numeral 1, fracción I, del Reglamento.
 - Lo anterior, con independencia de que en su momento se le emplace por la conducta analizada, en términos del artículo 41, numeral 2, del Reglamento.
- (34) Tanto el presidente de la República como el coordinador general de Comunicación Social y vocero del Gobierno de la República interpusieron los



recursos bajo estudio en contra de la determinación de la UTCE. Los recurrentes pretenden que se deje sin efectos el acuerdo controvertido y desarrollan los siguientes argumentos para justificar su invalidez:

i) El acuerdo impugnado viola los principios de legalidad y de seguridad jurídica, contemplados en los artículos 14 y 16 de la Constitución general, porque:

– Los artículos 35 y 41 del Reglamento son contrarios al principio de reserva de ley y, por tanto, son inconstitucionales. La LFRM y la LEGIPE no prevén las medidas de apremio ni una instancia incidental para verificar el cumplimiento de las medidas cautelares dictadas por la Comisión en un procedimiento sancionador. Se trata de figuras coercitivas que deben ser establecidas por una autoridad formal y materialmente legislativa.

– Se pretende que la UTCE suplante a la Comisión en relación con la verificación del cumplimiento de las medidas cautelares que dictó. La actuación de la UTCE en el procedimiento especial sancionador es de una autoridad instructora o para dar trámite al procedimiento especial sancionador, de modo que no se le otorgaron facultades de autoridad resolutora.

– Le corresponde a la autoridad legislativa establecer las conductas prohibidas; es decir, las infracciones y sus sanciones. La garantía de legalidad en materia de sanciones administrativas se respeta cuando la autoridad legislativa emite normas a través de las cuales se faculta a las autoridades administrativas a aplicar una determinada sanción y se encauza su ámbito de actuación, de manera que el infractor conozca la consecuencia de su conducta.

– Para cumplir con el derecho a la seguridad jurídica es indispensable que el medio de apremio se establezca en una ley, siendo que en este caso solo se fundamentan en un reglamento expedido por la propia autoridad administrativa.

– Los artículos 35 y 41 del Reglamento son inconstitucionales y, por ende, deben inaplicarse al caso concreto.

ii) La UTCE se excede en sus facultades al ordenar eliminar de las diversas plataformas electrónicas la totalidad del contenido de la conferencia matutina del veintiuno de febrero de dos mil veintidós. Se

violan la libertad de expresión y el ejercicio de rendición de cuentas que realiza el titular del Poder Ejecutivo en las conferencias matutinas.

Suponiendo sin conceder que las expresiones realizadas el veintiuno de febrero, referentes al procedimiento de revocación de mandato, guarden relación con la medida cautelar dictada mediante el Acuerdo ACQyD-INE-13/2022, es excesivo que se ordene eliminar de diversas páginas electrónicas la totalidad de la conferencia de prensa. Es indebido que se imponga la eliminación de toda la conferencia, cuando su contenido integral a la fecha no ha sido declarado contrario a la normativa electoral por una autoridad competente.

iii) El acuerdo impugnado no está debidamente fundamentado y motivado. Tomando en cuenta que la SCJN, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 151/2021, determinó que la LFRM era inconstitucional por no prever un régimen sancionatorio específico y solo referirse a la LEGIPE de forma supletoria; entonces la UTCE pretende fundamentar su decisión en una norma supletoria que no le otorga la facultad de calificar una conducta como contraria a Derecho ni aplicar un apercibimiento.

iv) Se pretende dar una orden sin antes otorgar el derecho de garantía de audiencia que permita realizar manifestaciones y ofrecer pruebas en defensa, lo cual constituye una violación a las formalidades esenciales del procedimiento. La determinación de la UTCE es ilegal porque carece de facultades para analizar cuestiones de fondo con respecto a las conductas y manifestaciones realizadas por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en el marco del proceso de participación ciudadana. Las medidas cautelares son irracionales e injustificadas.

El acuerdo impugnado vulnera el principio de presunción de inocencia, pues se emite una orden y un apercibimiento a pesar de que no se le da oportunidad de ejercer su derecho de audiencia. El principio de presunción de inocencia implica la imposibilidad de imponer consecuencias jurídicas previstas para una infracción dentro de un procedimiento sancionador sin que existan pruebas que demuestren plenamente su responsabilidad. Las manifestaciones del veintiuno de febrero de dos mil veintidós no han sido calificadas como ilegales por un órgano jurisdiccional competente.



- (35) Por razón de método y atendiendo al mayor beneficio que se podría producir para los recurrentes en caso de que les asista la razón, se estudian los planteamientos en un orden distinto al que fueron presentados. En primer lugar, se valora si los artículos 35 y 41 del Reglamento –en los cuales se fundamentó el acuerdo impugnado– son acordes con el principio constitucional de legalidad, para lo cual se define si la facultad de la UTCE de supervisar el cumplimiento de las medidas cautelares dictadas por la Comisión y de imponer medidas de apremio para asegurar su observancia tiene un respaldo suficiente en la legislación que regula los procedimientos sancionadores en materia electoral.
- (36) Posteriormente, se revisa si el acuerdo controvertido está debidamente fundado y motivado, así como si al imponer una orden y apercibir sobre el dictado de una medida de apremio se vulneró la garantía de audiencia y el mandato de presunción de inocencia. Por último, se estudia si la determinación de la UTCE se tradujo en un exceso en el despliegue de sus atribuciones, al ordenar el retiro de la totalidad del contenido de la conferencia matutina del veintiuno de febrero de dos mil veintidós, siendo que la medida cautelar solo se refiere a las manifestaciones vinculadas con el procedimiento de revocación de mandato.

8.2. La facultad de la UTCE de supervisar el cumplimiento de las medidas cautelares dictadas por la Comisión y de imponer medidas de apremio es conforme con el principio constitucional de legalidad

- (37) Los recurrentes sostienen que el acuerdo controvertido es inválido porque se fundamenta en los artículos 35 y 41 del Reglamento, los cuales son contrarios al principio de legalidad. Esta postura se sustenta en que la legislación electoral no establece que la UTCE sea una autoridad resolutoria, con la atribución de supervisar el cumplimiento de las medidas cautelares que ordena la Comisión, sino que solo tiene a su cargo el trámite de los procedimientos sancionadores. Asimismo, se plantea que los medios de apremio y la facultad de la UTCE tampoco están contemplados en una ley en sentido formal y material, pues únicamente se basan en disposiciones reglamentarias emitidas por la propia autoridad administrativa electoral.
- (38) Esta Sala Superior considera que **no les asiste la razón** a los recurrentes, debido a que los artículos 35 y 41 del Reglamento se adoptaron como un ejercicio válido de la facultad reglamentaria del Consejo General del INE, pues implican un desarrollo de las bases legales del procedimiento

sancionador en materia electoral. En los siguientes párrafos se exponen las consideraciones en las que se respalda esta conclusión.

- (39) En primer lugar, debe destacarse que esta Sala Superior ha considerado que el procedimiento especial sancionador en materia electoral es la vía adecuada para conocer de los posibles ilícitos que se materialicen en el contexto del desarrollo del procedimiento de revocación de mandato, como es el caso de la difusión indebida de propaganda gubernamental o el uso indebido de recursos públicos para su promoción⁹.
- (40) En ese sentido, debe atenderse a la normativa que rige ese tipo de procedimientos sancionadores (como la LEGIPE), incluyendo lo relativo a la adopción de medidas cautelares por parte de la Comisión¹⁰. Lo anterior, considerando que el artículo 61 de la LFRM establece que le corresponde al INE vigilar y, en su caso, sancionar las infracciones a la propia ley, en los términos de la LEGIPE.
- (41) Al respecto, la SCJN –al resolver la acción de inconstitucionalidad 151/2021– consideró que el artículo 61 de la LFRM era inconstitucional, debido a que se traducía en una omisión legislativa de carácter relativo por cuanto a la implementación del régimen de responsabilidades por infracciones a dicho ordenamiento. Así, se estableció que el órgano legislativo debía prever un régimen integral y adecuado de responsabilidad por faltas a la LFRM, ya sea que se desarrollara en el mismo ordenamiento, o bien, de insistir en una remisión a otra ley, que se adecuara para dotar de operatividad plena a un régimen sancionatorio en la materia.
- (42) No obstante, se precisó que, con el fin de no afectar el proceso de revocación de mandato del presidente de la República electo para el periodo constitucional dos mil dieciocho-dos mil veinticuatro, el cual ya había iniciado, la declaración de invalidez del artículo 61 de la LFRM operará a partir del quince de diciembre de dos mil veintidós, fecha en la que concluye el primer periodo de sesiones correspondiente al año en curso. Consecuentemente, se determinó que, mientras se materialice el cumplimiento de la sentencia de la SCJN, las autoridades y los tribunales están en aptitud de aplicar las sanciones y los procedimientos previstos en la LEGIPE y que resulten exactamente aplicables al caso concreto.

⁹ Véase la sentencia SUP-REP-20/2022 y acumulados.

¹⁰ Véanse las sentencias emitidas en los recursos SUP-REP-449/2021, SUP-REP-473/2021 y acumulado, así como SUP-REP-496/2021, relacionados con manifestaciones similares del presidente de la república.



- (43) Por estas razones, en el estudio del asunto se adopta como premisa que en este tipo de controversias se debe atender a la normativa que rige el procedimiento especial sancionador en materia electoral. Esta conclusión se refuerza con el artículo 37 de los Lineamientos, en el que se precisa –de entre otras cuestiones– que las violaciones a la prohibición del uso de recursos públicos con fines de promoción y propaganda relacionados con la revocación de mandato serán conocidas por el INE a través del procedimiento especial sancionador, de conformidad con lo dispuesto en la LEGIPE y en el Reglamento.
- (44) Una vez justificada la aplicabilidad de la normativa electoral en materia de quejas y procedimientos sancionadores, se valorará el planteamiento relativo a que los artículos 35 y 41 del Reglamento son violatorios del principio de legalidad.
- (45) El principio de legalidad se encuentra previsto de manera genérica en los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, de la Constitución general; y, en relación concreta con el desarrollo de la función electoral, en sus artículos 41, base V, apartado A, primer párrafo, y 116, fracción IV, inciso b)¹¹. 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 consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo”¹².
- (46) De manera paralela al principio de legalidad, tanto en la Constitución general como en diversos ordenamientos legales se ha reconocido la facultad reglamentaria a favor de diversos órganos de la administración pública o de carácter autónomo, la cual consiste en la aptitud de emitir actos materialmente legislativos, con características de generalidad, abstracción e impersonalidad, y responde a la necesidad de que determinados órganos

¹¹ 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**” (Énfasis añadido). 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**” (énfasis añadido).

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” (Énfasis añadido). En semejantes términos se formula el inciso b) de la fracción IV del artículo 116, aplicable específicamente al ámbito local.

¹² Véase la tesis de 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.

establezcan un marco normativo que les permita desempeñar de manera adecuada las atribuciones que les concede la ley.

- (47) Esta potestad reglamentaria es congruente con el principio de legalidad en la medida en que está supeditada a que haya una disposición constitucional o legal que la prevea¹³, además de que debe desplegarse conforme a ciertos límites. De esta manera, como punto de partida para verificar la validez del ejercicio de una facultad reglamentaria, es necesario identificar el marco normativo que la sustenta.
- (48) Con base en el artículo 41, base V, apartado A, segundo párrafo, de la Constitución general, el Consejo General es el órgano superior de dirección del INE. En el artículo 44, párrafo 1, inciso a), de la LEGIPE se contempla como una de las atribuciones del Consejo General la aprobación y expedición de los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de sus facultades. Por otra parte, en el inciso ii) del mencionado precepto legal se establece la facultad de emitir un **reglamento de quejas**.
- (49) En el artículo 459 de la LEGIPE se establece que los órganos competentes para la tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores son el Consejo General, la Comisión y la UTCE. De la normativa expuesta se desprende el **reconocimiento expreso de una facultad reglamentaria del Consejo General del INE en materia de quejas y procedimientos sancionadores**.
- (50) De esta manera, se advierte que el Reglamento de Quejas y Denuncias del INE se emitió en ejercicio de la mencionada facultad reglamentaria. Tal como se ha señalado, el acuerdo controvertido se emitió con fundamento en los artículos 35 y 41 de dicha normativa.
- (51) En el artículo 41, párrafo 1, del Reglamento se 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 en términos del artículo 35 del propio ordenamiento, de conformidad con el apercibimiento realizado en el acuerdo de la medida cautelar.
- (52) En el artículo 35, párrafo 1, del Reglamento se dispone que los medios de apremio son instrumentos jurídicos a través de los cuales los órganos del INE que sustancien el procedimiento pueden hacer cumplir coercitivamente

¹³ Sirve de apoyo la jurisprudencia 1/2000, de rubro FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 4, Año 2001, páginas 16 y 17.



sus requerimientos o determinaciones, de entre los cuales se encuentran: *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.

- (53) Los recurrentes alegan que las disposiciones expuestas contravienen el principio de legalidad, en la vertiente de reserva de ley, debido a que en la LFRM y en la LEGIPE no se contempla una vía incidental para revisar el cumplimiento de las medidas cautelares adoptadas por la Comisión, ni la posibilidad de imponer medidas de apremio.
- (54) Esta Sala Superior advierte que las disposiciones controvertidas por los recurrentes encuentran cobertura en el despliegue de la facultad reglamentaria por parte del Consejo General del INE, considerando que la legislación reconoce expresamente esa atribución con respecto a la regulación de las quejas y procedimientos sancionadores en materia electoral.
- (55) Cabe destacar que, en cuanto a los límites a los que se deben sujetar las autoridades administrativas en el ejercicio de su facultad reglamentaria, la SCJN ha señalado que el primer límite es 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 [...]”¹⁴.
- (56) En ese sentido, esta autoridad jurisdiccional no identifica ninguna disposición constitucional que establezca de forma explícita que la regulación relativa a los procedimientos sancionadores en el marco de los procesos electorales esté reservada a la legislación de la materia. En la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución general solo se señala que le corresponde al Congreso de la Unión la expedición de las leyes generales que distribuyen competencias entre la Federación y las entidades federativas en las materias de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases constitucionales.
- (57) Por el contrario, según se ha expuesto, la propia LEGIPE establece expresamente que el Consejo General del INE puede desplegar su facultad

¹⁴ 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.

reglamentaria en materia de quejas y procedimientos sancionadores, lo cual comprende los aspectos relativos a su tramitación.

- (58) Por otra parte, los recurrentes sostienen que se contraviene el principio de tipicidad, debido a que las infracciones electorales y las sanciones correspondientes deben estar previstas en una ley en sentido formal y material. Si bien este Tribunal Electoral ha reconocido ese alcance del principio de legalidad y su aplicabilidad en el régimen administrativo sancionador electoral¹⁵, lo cierto es que los recurrentes parten de una premisa equivocada, debido a que las medidas de apremio propiamente no implican una sanción derivada de la determinación de la responsabilidad por la actualización de una infracción electoral.
- (59) 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, tanto en cualquiera de las resoluciones emitidas durante la instrucción como en la resolución final que se dicte en el procedimiento¹⁶. Esto se refuerza si se atiende a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 41 del Reglamento, en el sentido de que, con independencia de la determinación sobre la imposición de los medios de apremio, la UTCE podrá iniciar un nuevo procedimiento para la investigación del supuesto incumplimiento a la medida cautelar.

De este modo, el deslinde de una responsabilidad por el desacato de una medida cautelar y la sanción correspondiente es una cuestión que se resuelve en un diverso procedimiento sancionador y que, por ende, es independiente de la determinación cuya única finalidad es hacer efectiva la medida cautelar. Por tanto, contrario a lo argumentado por los recurrentes, no hay un imperativo constitucional de que las medidas de apremio en el marco de los procedimientos sancionadores y la facultad de imponerlas estén previstas en la legislación respectiva.

- (60) Adicionalmente a lo señalado, la validez de la normativa controvertida no solo obedece a la amplia facultad reglamentaria del INE en materia de quejas y denuncias, sino sobre todo a que el contenido de los artículos 35 y 41 del Reglamento únicamente tienen por finalidad desarrollar el contenido de diversas disposiciones de la LEGIPE y dotarlas de efectividad, por lo cual son válidas.

¹⁵ Véase la Jurisprudencia 7/2005, de rubro **RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES**. Disponible en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 276 a 278.

¹⁶ Véase la sentencia SUP-REP-196/2016.



- (61) En torno a esta cuestión, la SCJN ha establecido que el subprincipio de subordinación jerárquica consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria “no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar”¹⁷.
- (62) En primer lugar, la atribución de supervisar el cumplimiento de las medidas cautelares adoptadas por la Comisión se corresponde con la naturaleza de la competencia material de la UTCE para la tramitación de los procedimientos sancionadores, en términos de los artículos 51, párrafo 2, y 459, párrafo 1, inciso c), de la LEGIPE.
- (63) En otras palabras, de conformidad con el diseño vigente, la verificación del debido cumplimiento de las medidas cautelares puede considerarse como parte del trámite de los procedimientos sancionadores. Esto es así, considerando la finalidad misma 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 sancionador y hasta en tanto se dicte una resolución que le ponga fin.
- (64) La valoración con respecto al debido cumplimiento de las medidas cautelares no implica que la UTCE asuma un rol de autoridad resolutoria, porque únicamente verifica si los sujetos vinculados cumplieron con las conductas previamente ordenadas por la Comisión 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 UTCE¹⁸.
- (65) Cabe precisar que no causa ninguna afectación el que la UTCE valore los planteamientos sobre el incumplimiento de medidas cautelares a través de

¹⁷ Conforme a 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.

¹⁸ En el artículo 3, párrafo 1, fracción II, del Reglamento se establece que en dicho ordenamiento se regula el procedimiento especial sancionador, únicamente en cuanto a su trámite y sustanciación.

un incidente, a pesar de que en el Reglamento propiamente no se contemple esa vía. Lo relevante es que la UTCE tiene la atribución de verificar el cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas por la Comisión y que se trata materialmente de una cuestión incidental a la materia principal del procedimiento sancionador.

- (66) La validez de la facultad de la UTCE de supervisar el cumplimiento de las medidas cautelares dictadas por la Comisión se refuerza en que la legislación no solo le otorga atribuciones propias de la instrucción del procedimiento sancionador, sino otras que son determinantes para el curso del procedimiento sancionador y que pueden afectar los derechos de los sujetos involucrados; a saber, el desechamiento o la admisión de las denuncias, en términos del artículo 471, párrafos 6 y 7, de la LEGIPE.
- (67) Por otra parte, las medidas de apremio previstas en el artículo 35 del Reglamento también tienen sustento en distintas disposiciones legales. En el numeral 10 del artículo 461 de la LEGIPE se señala que los órganos que sustancien el procedimiento sancionador –lo que comprende a la UTCE– podrán hacer uso de los medios de apremio para hacer cumplir sus resoluciones. Sin embargo, dicha normativa no especifica cuáles son los medios de apremio disponibles para tal efecto.
- (68) En el artículo 441 de la LEGIPE se dice que, en 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 se establece 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; *iv)* el auxilio de la fuerza pública, y *v)* el arresto hasta por treinta y seis horas.
- (69) De lo expuesto, se tiene que los medios de apremio dispuestos en el artículo 35 del Reglamento son prácticamente una reproducción de los contemplados en la Ley de Medios, la cual sí es aplicable supletoriamente porque en la LEGIPE no se detallan las medidas que pueden imponer las autoridades sustanciadoras para hacer cumplir sus determinaciones, como lo son las relativas a la adopción de medidas cautelares. En consecuencia, se estima que el contenido del 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.



- (70) Por las razones desarrolladas, esta Sala Superior estima que los artículos 35 y 41 del Reglamento son acordes al principio constitucional de legalidad y, por tanto, es válido que la UTCE haya fundamentado el acuerdo controvertido en esa normativa.

8.3. El acuerdo impugnado está debidamente fundado y motivado, aunado a que no se vulneran las garantías de audiencia y de presunción de inocencia

- (71) Esta Sala Superior considera que **no les asiste la razón** a los recurrentes al argumentar que el acuerdo controvertido no está debidamente fundamentado y motivado.
- (72) 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. Mediante dicha exigencia se persigue que toda autoridad refiera de manera clara y detallada las razones de hecho y de Derecho que está tomando en consideración para apoyar sus determinaciones, a fin de evitar que se adopten decisiones arbitrarias¹⁹.
- (73) En este sentido, siguiendo la jurisprudencia de la SCJN, para satisfacer este requisito debe “expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso” (fundamentación) y “deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto” (motivación)²⁰.
- (74) 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. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que el deber de motivación es una de las “debidas garantías” previstas en dicho precepto, con el que se pretende salvaguardar el derecho a un debido proceso²¹.

¹⁹ Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 152.

²⁰ En términos de la tesis jurisprudencial de rubro **FUNDAMENTACION Y MOTIVACION**. 7.ª época; Segunda Sala, *Apéndice de 1995*, tomo VI, p. 175, número de registro 394216.

²¹ Corte IDH. *Caso López Mendoza vs. Venezuela*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párr. 141.

- (75) Es importante tomar en cuenta algunos de los criterios que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido en torno al alcance de este derecho fundamental, a saber:
- Que “el deber de motivar no exige una respuesta detallada a todo argumento de las partes, sino que puede variar según la naturaleza de la decisión, y que corresponde analizar en cada caso si dicha garantía ha sido satisfecha”²²;
 - Que “la argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos deben permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión, a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad”²³;
 - Que “la motivación demuestra a las partes que estas han sido oídas y, en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, les proporciona la posibilidad de criticar la resolución y lograr un nuevo examen de la cuestión ante las instancias superiores”²⁴; y
 - Que **“en los procedimientos cuya naturaleza jurídica exija que la decisión sea emitida sin audiencia de la otra parte, la motivación y fundamentación deben demostrar que han sido ponderados todos los requisitos legales y demás elementos que justifican la concesión o la negativa de la medida”**²⁵. (Énfasis añadido)
- (76) 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.
- (77) Además, la UTCE expresó las razones de hecho por las cuales consideró que los sujetos vinculados incumplieron con las medidas cautelares ordenadas por la Comisión, derivado de algunas manifestaciones realizadas en la conferencia matutina del veintiuno de febrero de dos mil veintidós vinculadas con el procedimiento de revocación de mandato, así como por su difusión en una cuenta oficial de una red social.
- (78) Al respecto, los recurrentes alegan que la UTCE pretende fundamentar su decisión en una norma supletoria que no le otorga la facultad de calificar una

²² Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 90.

²³ Corte IDH. *Caso López Mendoza vs. Venezuela*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párr. 141.

²⁴ *Idem.*, párr. 148.

²⁵ Corte IDH. *Caso Escher y otros vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 200, párr. 139.



conducta como contraria a Derecho ni de aplicar un apercibimiento. Lo anterior, tomando en cuenta que la SCJN, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 151/2021, determinó que la LFRM era inconstitucional por no prever un régimen sancionatorio específico y solo remitir a la LEGIPE de forma supletoria.

- (79) Como se señaló previamente, en la **sentencia SUP-REP-20/2022 y acumulados**, esta Sala Superior consideró que el procedimiento especial sancionador es la vía idónea para conocer y resolver oportunamente de las quejas que puedan incidir en el desarrollo del procedimiento de revocación de mandato. Se precisó que esa conclusión no variaba por la declaración de inconstitucionalidad del artículo 61 de la LFRM realizada por la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 151/2021, debido a que la invalidez fue diferida hasta el quince de diciembre de dos mil veintidós, para que no se afectara la resolución de las posibles controversias o infracciones que surgieran en el procedimiento de revocación de mandato en curso.
- (80) De esta manera, se reitera que la aplicabilidad de la normativa reglamentaria del procedimiento especial sancionador comprende lo relativo a la supervisión del cumplimiento de las medidas cautelares por parte de la UTCE, por lo cual el acuerdo controvertido está debidamente justificado.
- (81) Los recurrentes también argumentan que la UTCE emitió órdenes sin antes otorgar el derecho de audiencia que permita realizar manifestaciones y ofrecer pruebas en su defensa. **No les asiste la razón.**
- (82) Esta Sala Superior sostuvo en la sentencia SUP-REP-121/2018 y acumulado que las medidas cautelares tienen características que justifican que para su emisión no sea imprescindible el emplazamiento del denunciando ni que deba ser escuchado antes de que se adopte la determinación respectiva.
- (83) De entre las características de las medidas cautelares destaca su vertiente de tutela preventiva, concebida 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. 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 privativo²⁶.

²⁶ 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.

- (84) El mismo razonamiento opera en relación con 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. Tratándose de cualquier decisión vinculada con la procedencia de una medida cautelar en un procedimiento sancionador, las autoridades deben actuar con una debida diligencia para que dicha cuestión sea analizada y resuelta con prontitud, de modo que con este instrumento se brinde una protección efectiva.
- (85) En consecuencia, se considera que no era indispensable que el incidente de incumplimiento de la medida cautelar se sustanciara de tal forma que se diera vista a los recurrentes y que se les permitiera plantear alegatos y ofrecer pruebas.
- (86) En todo caso, se resalta que los recurrentes tenían a su disposición la presente instancia jurisdiccional, ante la cual –en ejercicio de su derecho de defensa– podían establecer las razones por las cuales consideraban que fue incorrecta la apreciación de la UTCE con respecto a que las expresiones realizadas por el presidente de la República en la conferencia matutina del veintiuno de febrero del año en curso conllevaron un incumplimiento de las medidas cautelares ordenadas por la Comisión. Sin embargo, los recurrentes no hacen valer ningún planteamiento dirigido a refutar las consideraciones específicas en las que se basa el acuerdo controvertido.
- (87) Tampoco **les asiste la razón** a los recurrentes al señalar una vulneración al 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. Este tipo de determinaciones solamente tienen por objeto hacer efectiva una orden previa y lo que se defina –en sí mismo– no implica que se deslinda una responsabilidad por el incumplimiento de la medida cautelar.
- (88) 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, que es desde esta última dimensión en la que se deben respetar a plenitud el derecho de defensa y el principio de presunción de inocencia. De igual manera, la licitud de la conferencia matutina realizada el veintiuno de febrero del año en curso tendría que ser materia de una ampliación de la queja del PRD o de un nuevo procedimiento sancionador instaurado de oficio por la autoridad electoral, en el cual se tendrían que observar las garantías para un debido proceso.



- (89) De este modo, la UTCE no realizó ningún análisis con respecto a la licitud o ilicitud de las conductas y manifestaciones realizadas por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos. De esta manera, las órdenes de la UTCE y el apercibimiento formulado en caso de que persista el incumplimiento de las medidas cautelares no significan una determinación sobre la responsabilidad administrativa derivada de esa conducta, lo cual se debe seguir en el procedimiento sancionador correspondiente.
- (90) La valoración de un nuevo hecho, distinto al que originó el expediente del procedimiento especial sancionador, 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.

8.4. La UTCE se excedió al ordenar la eliminación de la totalidad del contenido de la conferencia matutina del veintiuno de febrero de dos mil veintidós

- (91) Esta Sala Superior considera que **le asiste la razón** a la parte recurrente por lo que hace a que fue indebido que en el acuerdo impugnado se ordenara la eliminación de la totalidad del contenido del video sobre la conferencia matutina realizada el veintiuno de febrero de dos mil veintidós.
- (92) La UTCE debió tomar en cuenta que las medidas cautelares ordenadas en el expediente del procedimiento especial sancionador, en la modalidad de tutela preventiva, solamente comprenden las manifestaciones o señalamientos sobre la figura de la revocación de mandato o su promoción, en términos del Acuerdo ACQyD-INE-13/2022.
- (93) Por tanto, la orden de la autoridad electoral debió dictarse en el sentido de modificar o editar el contenido de las publicaciones relativas a la conferencia matutina del veintiuno de febrero de dos mil veintidós, de modo que se eliminen todas las referencias o posicionamientos en torno al procedimiento de revocación de mandato; pero reconociendo la posibilidad de que se difundan las manifestaciones que no estén estrictamente vinculadas con las medidas cautelares ordenadas por la Comisión, por estar amparadas en la doble dimensión del derecho a la libertad de expresión.
- (94) En ese sentido, se estima que la UTCE se excedió al desplegar sus facultades de supervisión del cumplimiento de las medidas cautelares, por lo que **se debe modificar** el acuerdo impugnado.

9. EFECTOS

- (95) Con base en las consideraciones desarrolladas en el apartado anterior, se **confirma** el acuerdo impugnado por lo que hace a la orden dirigida al presidente de los Estados Unidos Mexicanos y a la formulación de un apercibimiento en cuanto a la imposición de una medida de apremio en caso de incumplimiento.
- (96) Por otra parte, se **modifica** el acuerdo impugnado en relación con el alcance de la orden dirigida a la Coordinación General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República, de tal manera que solamente comprenda la eliminación del contenido de la publicación que contenga expresiones relativas al proceso de revocación de mandato. La UTCE deberá ajustarse al parámetro señalado cuando valore el posible incumplimiento del Acuerdo ACQyD-INE-13/2022.

10. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **acumula** el expediente SUP-REP-55/2022 al diverso SUP-REP-54/2022, por lo que se debe agregar una copia certificada de los puntos resolutiveos de esta sentencia al recurso acumulado.

SEGUNDO. Se **modifica** el acuerdo impugnado, para los efectos precisados en el **apartado 8** de esta sentencia.

NOTIFÍQUESE, conforme a Derecho. En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación exhibida.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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