



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## RECURSOS DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

**EXPEDIENTES:** SUP-REP-114/2023 Y  
ACUMULADOS

**RECURRENTES:** PARTIDO ACCIÓN  
NACIONAL Y OTROS

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

**TERCERO INTERESADO:** PRESIDENTE DE  
LA REPÚBLICA

**MAGISTRADA PONENTE:** JANINE M.  
OTÁLORA MALASSIS

**SECRETARIADO:** FERNANDO ANSELMO  
ESPAÑA GARCÍA Y GENARO ESCOBAR  
AMBRIZ

Ciudad de México, a veintiséis de mayo de dos mil veintitrés.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>1</sup> emite sentencia en el sentido de **revocar** el acuerdo ACQyD-INE-80/2023 emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral<sup>2</sup>, en lo que fue materia de impugnación, por el que declaró improcedente el dictado de medidas cautelares, toda vez que **les asiste la razón a los recurrentes**, porque la responsable no hizo un análisis exhaustivo y contextual debidamente motivado.

### ANTECEDENTES

**1. Denuncias.** Los días once y doce de mayo de dos mil veintitrés<sup>3</sup>, el Partido de la Revolución Democrática<sup>4</sup>, Partido Acción Nacional<sup>5</sup> y Jorge Álvarez Máynez<sup>6</sup> denunciaron al Presidente de la República<sup>7</sup> por considerar

<sup>1</sup> En adelante, Sala Superior o TEPJF.

<sup>2</sup> En lo sucesivo, Comisión de Quejas o responsable.

<sup>3</sup> En lo siguiente, las fechas corresponden a dos mil veinte, salvo precisión en contrario.

<sup>4</sup> En lo subsecuente, PRD.

<sup>5</sup> En adelante, PAN.

<sup>6</sup> El quince de mayo, Federico Doring Casar también presentó denuncia, pero al no solicitar medidas cautelares, no fue parte del acuerdo impugnado.

<sup>7</sup> En el caso de Jorge Álvarez Máynez también denunció al Presidente del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, a la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México y al Coordinador General de Comunicación Social de la Presidencia de la República.

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

que transgredió los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda, por actos anticipados de precampaña y campaña, difusión de propaganda electoral con fines de promoción personalizada, el uso de recursos públicos, al solicitar el voto en favor de las candidaturas que postule Morena para los cargos de diputaciones federales y senadurías, en relación con el proceso electoral federal 2023-2024 y afectar de manera directa los procesos electorales que están en curso en los estados de México y Coahuila de Zaragoza, derivado de las manifestaciones realizadas en las conferencias matutinas de nueve y once de mayo.

En las denuncias se solicitó el dictado de medidas cautelares, para que se elimine de las mañaneras motivo de queja, los pronunciamientos y llamados expresos al voto en favor de la cuarta transformación y se instruya al Titular del Ejecutivo Federal abstenerse de formular pronunciamientos encaminados a solicitar el voto a favor o en contra de alguna fuerza política, que los servidores públicos se abstengan de utilizar recursos públicos para realizar expresiones encaminadas a influir en la competencia entre partidos políticos, así como realizar actos de promoción del voto en favor de los partidos en el gobierno, buscando incidir en los próximos procesos electorales —tutela preventiva—

**2. Instrucción.** La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral<sup>8</sup> acumuló las quejas, realizó diversas diligencias preliminares, admitió a trámite las denuncias y reservó el emplazamiento de las partes. Además, acordó formular la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares.

**3. Acuerdo impugnado<sup>9</sup>.** El diecisiete de mayo, la Comisión de Quejas declaró improcedente el dictado de la medida cautelar, al considerar que no se advertía la urgencia o peligro en la demora que la justifique al no advertir manifestación alguna relacionada con los procesos electorales locales que se encuentran en curso en los estados de México y Coahuila de Zaragoza

---

<sup>8</sup> En adelante, Unidad de lo Contencioso.

<sup>9</sup> ACQyD-INE-80/2023.



y por considerar que la petición versaba sobre hechos futuros de realización incierta.

**4. Recursos de revisión.** En contra de la determinación de improcedencia de la medida cautelar, el dieciocho y diecinueve de mayo, los recurrentes interpusieron los presentes medios de impugnación.

**5. Recepción y turno.** En las mismas fechas, se recibieron las demandas y demás constancias. La presidencia ordenó integrar los expedientes SUP-REP-114/2023, SUP-REP-115/2023 y SUP-REP-118/2023 así como turnarlos a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, para su sustanciación.

**6. Comparecencia.** El veintidós y veintitrés de mayo, el Presidente de la República, por conducto del Director General de Defensa Jurídica en la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, presentó escritos para comparecer como tercero interesado.

**7. Instrucción.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó los expedientes. Asimismo, admitió las demandas y declaró cerrada la instrucción.

## **RAZONES Y FUNDAMENTOS**

### **Primera. Competencia y normativa aplicable.**

La Sala Superior es competente para resolver los presentes medios de impugnación, porque se trata de recursos de revisión del procedimiento especial sancionador interpuestos para controvertir el acuerdo de la Comisión de Quejas, relacionado con la adopción de una medida cautelar, dentro del procedimiento especial sancionador iniciado contra el Presidente de la República y otras personas<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución general); 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (Ley Orgánica); así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (Ley de Medios).

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

Al respecto, se precisa que el pasado dos de marzo se publicó en el Diario Oficial de la Federación<sup>11</sup> el “*Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral*”, el cual entró en vigor al día siguiente de su publicación, en términos de lo dispuesto en el artículo Primer Transitorio, es decir, el tres de marzo.

No obstante, tal Decreto fue impugnado por el Instituto Nacional Electoral<sup>12</sup> ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>13</sup>, por lo que, el siguiente veinticuatro de marzo, el ministro Ponente admitió a trámite la controversia constitucional y determinó otorgar la suspensión solicitada sobre la totalidad del Decreto impugnado.

El incidente de suspensión mencionado se publicó en la página oficial de la SCJN, de forma íntegra el posterior veintisiete de marzo. Por lo que, en términos de los artículos 5 y 6 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución general, surtió efectos el siguiente veintiocho de marzo.

Por tal motivo, el treinta y uno de marzo, esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 1/2023<sup>14</sup>, en donde se precisó que los medios de impugnación presentados del tres al veintisiete de marzo se regirían bajo los supuestos de la ley adjetiva publicada el pasado dos de marzo en el DOF, salvo aquellos relacionados con los procesos electorales del Estado de México y Coahuila, y que los asuntos presentados con posterioridad a esa fecha se tramitarían, sustanciarán y resolverán conforme a la ley de medios vigente antes de la citada reforma, en virtud de la suspensión decretada.

---

<sup>11</sup> En lo siguiente, DOF.

<sup>12</sup> En lo sucesivo, INE.

<sup>13</sup> En lo subsecuente, SCJN.

<sup>14</sup> ACUERDO GENERAL 1/2023 DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CON MOTIVO DE LOS EFECTOS DERIVADOS DE LA SUSPENSIÓN DICTADA EN EL INCIDENTE DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 261/2023.



A partir de lo expuesto, y atendiendo que la controversia está relacionada con una denuncia presentada en el marco de los procesos electorales locales que se encuentra desarrollándose en el Estado de México y Coahuila, resulta aplicable la ley de medios vigente antes de la reforma electoral de este año.

En consecuencia, el presente juicio se resolverá conforme a las disposiciones de la Ley de Medios previa a la emisión del Decreto de reforma anteriormente señalado.

**Segunda. Acumulación.** Existe conexidad en la causa en los tres recursos promovidos, toda vez que los recurrentes impugnan, esencialmente, como acto destacado la determinación de la Comisión de Quejas, relativa a la improcedencia de la medida cautelar solicitada en un procedimiento sancionador.

En consecuencia, los recursos **SUP-REP-115/2023** y **SUP-REP-118/2023** se deben acumular al **SUP-REP-114/2022** al ser el primero que se recibió en este Tribunal Electoral; debiéndose glosar copia certificada de los resolutivos de la presente sentencia a los autos que fueron acumulados.<sup>15</sup>

**Tercera. Tercero interesado.** Se debe tener como tercero interesado al Presidente de la República en los expedientes, al cumplir los requisitos legales<sup>16</sup>.

**1. Forma.** En los escritos se hace constar el nombre y la firma de quien comparece en representación del tercero interesado, así como la razón del interés jurídico en que se funda y su pretensión concreta.

**2. Oportunidad.** Los escritos fueron presentados directamente ante la Sala Superior dentro del plazo de setenta y dos horas. En atención a lo siguiente:

Expediente	Fecha de publicación	Fecha de retiro	Fecha de presentación
SUP-REP-114/2023	19 de mayo a las 12:00	22 de mayo a las 12:00	22 de mayo a las 10:44

<sup>15</sup> Ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno del TEPJF.

<sup>16</sup> En términos del artículo 17, párrafo 4, de la Ley de Medios.

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

SUP-REP-115/2023	19 de mayo a las 18:00	22 de mayo a las 18:00	22 de mayo a las 13:52
SUP-REP-118/2023	20 de mayo a las 12:00	23 de mayo a las 12:00	23 de mayo a las 10:22

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

**4. Personería.** Se reconoce ésta a Edgar Aguirre González, Director General de Defensa Jurídica Federal en la Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, quien cuenta con la facultad legal para representar al Presidente de la República<sup>17</sup>.

**Cuarta. Causales de Improcedencia.** En sus escritos, el Presidente de la República hace valer diversas causales de improcedencia.

**1. Incumplimiento de requisitos de la Ley de Medios en el SUP-REP-114/2023.** De los hechos no se puede deducir agravio alguno, ya que se vinculan con una diversa conferencia matutina que no fue materia de estudio del acuerdo impugnado, por lo que considera que no cumple con el requisito establecido en el artículo 9, párrafo 3, de la Ley de Medios, por lo que solicita que sea desechado el recurso.

Resulta **inatendible** la causal aducida en tanto que el quinto hecho hace referencia al acuerdo impugnado y dentro de los agravios hecho valer por la parte recurrente, pretende controvertir dicha determinación al considerar que contraviene los principios constitucionales de legalidad y certeza, al considerar que la autoridad responsable no efectuó un estudio claro, proporcional y exhaustivo de los hechos denunciados.

---

<sup>17</sup> Artículos 2, fracción II y 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como 4 y 15, fracción IV, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.



Ahora bien, para determinar si la autoridad responsable debía considerar o no las expresiones realizadas en la conferencia matutina del quince de mayo, ello sólo puede concluirse a partir del propio estudio del fondo del asunto que, en su caso, efectúe este órgano jurisdiccional. De ahí que se desestime la causal de improcedencia hecha valer.

**2. Falta de interés en el SUP-REP-115/2023.** Señala que se actualiza la causal prevista en el artículo 10, numeral 1, inciso b, de la Ley de Medios que señala que es improcedente el medio de impugnación contra actos o resoluciones que no afecten el interés jurídico del actor.

Lo anterior lo estima así, ya que el PRD combate el acuerdo de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de 17 de mayo que únicamente notificó el acuerdo ACQyD-INE-80/2023, lo cual no le genera perjuicio alguno.

La causal de improcedencia es **infundada**, ya que si bien, como lo refiere el tercero interesado en una parte de su demanda señaló como responsable a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, de la lectura integral de la demanda —entre ello, el rubro—, se advierte que el acto destacado que reclama es el acuerdo que determinó improcedente el dictado de medidas cautelares atribuido a la Comisión de Quejas y Denuncias.

De ahí que si el PRD presentó una queja en el procedimiento sancionador, solicitando el dictado de medidas cautelares y éstas fueron negadas, tiene interés jurídico para combatir dicha determinación.

#### **Quinta. Requisitos de procedencia**

Los medios de impugnación cumplen con los requisitos para dictar una sentencia que resuelva el fondo de la controversia<sup>18</sup>, conforme con lo siguiente:

**1. Forma.** Los escritos de demanda fueron presentados con firma autógrafa y cumplen con los demás requisitos de forma.

---

<sup>18</sup> Previstos en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1; 109, párrafo 1, inciso b), y 110, párrafo 1, de la Ley de Medios.

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

**2. Oportunidad.** Los recursos se interpusieron en el plazo de cuarenta y ocho horas<sup>19</sup>.

Lo anterior, porque la resolución fue emitida el pasado diecisiete de mayo y se promovieron de la siguiente forma:

Expediente	Fecha de notificación	Fecha de presentación
SUP-REP-114/2023	17 de mayo a las 15:41 <sup>20</sup>	18 de mayo a las 16:08
SUP-REP-115/2023	17 de mayo a las 15:49 <sup>21</sup>	19 de mayo a las 12:10
SUP-REP-118/2023	18 de mayo <sup>22</sup>	19 de mayo a las 19:46

De lo anterior, resulta evidente la oportunidad en la presentación de las demandas de los tres recursos.

**3. Legitimación y personería.** Los recurrentes están legitimados para interponer los recursos al ser los denunciados.

Se reconoce a Víctor Hugo Sondón Saavedra y Ángel Clemente Ávila Romero como representantes propietarios respectivamente del PAN y PRD, ya que dicha calidad la tienen reconocida ante la autoridad responsable<sup>23</sup>.

**4. Interés jurídico.** Los recurrentes tienen interés jurídico porque impugnan el acuerdo que declaró improcedente la medida cautelar que solicitaron, por tanto, su pretensión es que se revoque esa decisión.

**5. Definitividad.** Se satisface este requisito, ya que no existe otro medio de impugnación para controvertir el acuerdo impugnado.

### **Sexta. Contexto, síntesis del acuerdo impugnado y conceptos de agravio**

#### **1. Contexto.**

En las conferencias matutinas del 9 y 11 de mayo (Anexo único) el Presidente de la República realizó distintas manifestaciones en relación con

<sup>19</sup> De conformidad con lo previsto en el artículo 109, párrafo 3, de la Ley de Medios.

<sup>20</sup> Foja 484 del expediente administrativo.

<sup>21</sup> Foja 488 del expediente administrativo.

<sup>22</sup> Conforme a lo manifestado en la demanda sin que la autoridad contradiga tal expresión o haga valer alguna causal de improcedencia en su informe circunstanciado.

<sup>23</sup> Conforme a lo expresado en el informe circunstanciado.





la determinación de la SCJN de anular parte del llamado Plan B y explicó en qué consistía lo que denominó Plan C.

En la conferencia del 9 de mayo, entre otras expresiones, señaló que el Poder Judicial está podrido y obstaculizan la transformación del país, por lo que precisó lo que se tiene que hacer, señalando que lo primero es que se tenga mayoría calificada en el Congreso para que se puedan hacer reformas a la Constitución general, pidió que cuando se vaya a votar se piense en eso, que si se está en contra del clasismo, del racismo, de la corrupción, que se piense a la hora de votar que sea no sólo para el presidente o presidenta, que se vote parejo para que obtengan la mayoría y no puedan ser bloqueados, por lo que se requieren 334 diputados y 96 senadores.

En la conferencia del 11 de mayo insistió en que la conclusión es que hay que votar, no sólo por el candidato a presidente, hay que votar por los legisladores, por los candidatos a diputados y a senadores, para que la transformación cuente con mayoría calificada.

Formuló preguntas como si se quiere que continúe la transformación, regresen los corruptos, siga el clasismo, racismo, discriminación, entrega de los bienes de la Nación a particulares y a extranjeros, que primero los pobres, continúen las pensiones para los adultos mayores, que sigan ganando 500, 600 mil pesos mensuales los ministros de la Corte, medios de comunicación manipulados, periodistas millonarios, dando como respuesta a cada pregunta “Ya sabes por quién vas a votar”.

## **2. Acuerdo impugnado**

En la materia de controversia de los presentes recursos, la Comisión de Quejas declaró improcedente la medida cautelar solicitada por los denunciados, al considerar que las manifestaciones realizadas se encuentran vinculadas con una posible reforma constitucional al Poder Judicial y con los porcentajes de integración de una nueva legislatura federal, ya que el próximo año se renovará a los integrantes de la Cámara de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, no así con los

## **SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS**

procesos electorales locales que actualmente se llevan a cabo en el Estado de México y Coahuila, por ello no advirtió la urgencia o peligro en la demora que justifique la medida cautelar solicitada.

Aunado a ello consideró que el titular del ejecutivo federal expuso su postura sobre la resolución de la SCJN relativa a la inconstitucionalidad de las reformas de la primera parte del denominado Plan B, de ahí que bajo la apariencia del buen derecho constituyen una opinión del Presidente de la República que se encuentran amparadas en su derecho de libertad de expresión.

Asimismo, que al ser en fechas pasadas y estar alojadas en la página de internet del Gobierno Federal y en diversos perfiles en redes sociales debe mediar la voluntad de las personas para acceder al contenido específico de las mismas, por lo cual se requiere de un acto volitivo para localizarlas y visualizar su contenido.

En cuanto a la solicitud de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, también la consideró improcedente al versar sobre hechos futuros de realización incierta, al no existir elementos para considerar que se ejecutarán en el futuro acciones o conductas de la misma naturaleza o en su caso contraventoras de la normatividad de la materia.

Finalmente emitió un pronunciamiento al Presidente de la República para que en todo tiempo, ajuste sus actos y conductas a los límites y parámetros constitucionales antes expuestos, recalcándole la obligación a su cargo de conducirse con imparcialidad y neutralidad a fin de no afectar en la equidad en la contienda, respetando los tiempos establecidos por la ley en materia de campañas y precampañas.

### **3. Conceptos de agravio**

Los recurrentes se inconforman, esencialmente, de lo siguiente:

#### **PAN:**

- La responsable no realizó un estudio claro y proporcional, así como exhaustivo de los hechos denunciados, con lo cual se vulneran los principios



de certeza jurídica y legalidad, ya que dejó de considerar determinadas expresiones realizadas en la conferencia del quince de mayo respecto de las personas que podían ser candidatos a la presidencia de la República distintos a su partido.

- Si bien las conferencias matutinas se realizan al amparo de la libertad de información y transparencia, lo cierto es que estos ejercicios han sido calificados como espacios de difusión de propaganda gubernamental, pues en esencia son patrocinados o cubiertos por el estado con recursos públicos.

- Se llama a no votar por un partido político de manera clara, así como el hacer un llamado a apoyar al partido político Morena en el próximo proceso electoral federal de 2024, con lo cual se transgrede de manera diaria, continua, sistemática el modelo de comunicación política consagrado en el artículo 134 constitucional, ya que se dedica a la relevancia pública, a difundir avances, logros de gobierno, programa y/o informes, difundiendo de manera sistemática de lunes a viernes, promoviendo acciones de gobierno, logros, imagen, nombre, posicionamiento, ideología del Presidente de la República, a través de tiempos oficiales para la transmisión y difusión de sus acciones de gobierno.

- Se realiza un fraude a la ley con la transmisión de las mañaneras por los concesionarios públicos, porque bajo la simulación del libre ejercicio periodístico en espacios y horarios de cobertura noticiosa se difunde y transmite la citada conferencia, sin la generación de opinión o interlocución de algún periodista o conductor. Se utilizan para simular expresiones político-electorales.

- Solicita que se suspenda la difusión de las conferencias de prensa “Mañaneras” de manera total, al tratarse de propaganda gubernamental en periodo prohibido y el hecho de que los concesionarios de radio y televisión no la estén transmitiendo íntegramente en los estados con elecciones — Coahuila y Estado de México—, no significa que esté cumpliendo con lo ordenado por la legislación.

## **PRD**

- El acuerdo controvertido carece de la debida fundamentación y motivación, e incumple con los principios de exhaustividad y congruencia, porque considera que la responsable no toma en consideración las circunstancias particulares del evento denunciado que fue perfectamente precisada en el escrito inicial de queja, lo que le lleva a tergiversar el motivo de la queja.

- Las mañaneras deben ser exclusivamente para dar a conocer a la ciudadanía temas institucionales, de seguridad jurídica, educación y salud, mientras que lo denunciado sale completamente de los temas permitidos, además de incidir en los procesos electorales en curso al transmitirse las mañaneras a nivel nacional.

- No toma en cuenta los procesos electorales locales que actualmente se llevan a cabo en el Estado de México y Coahuila, por lo que hay una evidente vulneración a la violación a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda, ya que los temas tratados en la

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

mañanera salen de lo permitido, ya que de manera indebida se coacciona el voto de la ciudadanía, debido a que los mensajes emitidos tienen el propósito inhibir o desalentar toda influencia que incline la balanza favor o en contra de determinada candidatura o que distorsione las condiciones de equidad en la contienda electoral.

- Considera que resulta claro que está a favor de Morena, como una propuesta del partido que abandera como una transformación y una contra propuesta de los demás partidos políticos, por lo que dichas manifestaciones en su conjunto implican la solicitud de voto para Morena.

- Los servidores públicos tienen un deber de cuidado mayor y su libertad de expresión no tiene los mismos alcances que el resto de las personas, por lo que se debe revocar la determinación controvertida y ordenar que se dicten las medidas cautelares aplicables al caso por existir presuntivamente los actos constitutivos de la denuncia y que protejan a todos los actores políticos en el desarrollo del proceso electoral.

- Señala que sí era procedente la medida cautelar en tutela preventiva y precisa que el Presidente de la República ya ha incurrido en estas violaciones en materia electoral en reiteradas ocasiones, no obstante que en distintos precedentes —SUP-REP-797/2022— ya se exhortó al presidente de la República que se abstuviera de reiterar conductas de modo que mantenga una postura neutral o imparcial durante el desarrollo de las próximas elecciones.

### **Jorge Álvarez Máynez**

- Falta de exhaustividad ya que se omitió realizar un análisis contextual e integral de los hechos denunciados, para advertir que dichas declaraciones inciden en el próximo proceso electoral federal, así como en los procesos electorales en curso, ya que considera que de manera expresa llamó a votar a la ciudadanía a favor de la cuarta transformación con el llamado Plan C.

- Las declaraciones del mandatario tuvieron incidencia directa en el ánimo del electorado de las entidades en actual proceso electoral, existe el riesgo fundado de que se haya generado una incidencia en el ánimo del electorado para el proceso electoral concurrente federal, y se violentó de manera flagrante el principio constitucional de equidad en la contienda porque se utilizaron recursos públicos para difundir llamados al voto para favorecer a determinados institutos políticos.

- Existe un riesgo fundado de que de no concederse las medidas cautelares solicitadas, en futuras ocasiones el mandatario llame de nueva cuenta al voto en favor de dichos institutos políticos de manera anticipada y en el uso de recursos públicos.

- Los mensajes trascendieron de manera directa a la ciudadanía, ya que independientemente de que exista o no una voluntad de ésta, no se emitieron en el ámbito privado, sino en un espacio público que se transmite en televisión, radio y notas periodísticas de acceso a todas las personas en los que no se requieren “actos volitivos” para localizar y visualizar el contenido, por lo que trascienden a la ciudadanía.



- La libertad de expresión no es un derecho ilimitado, sino existen restricciones como es la violación al principio constitucional de equidad en la contienda por parte de las personas servidoras públicas, ya que se busca garantizar que el voto no esté sujeto a presión, intimidación o coacción alguna, por lo que la restricción persigue un fin constitucionalmente válido.
- El acuerdo adolece de una debida fundamentación y motivación en relación con los actos anticipados y uso de recursos públicos, ya que desarrolla algunas consideraciones en su marco jurídico sobre la equidad, el ejercicio de funciones de los servidores públicos, la relevancia del Presidente de la República, pero a pesar de que se comprueba el llamado al voto determina la improcedencia de las medidas y concluye que no constituyen ningún ilícito por tratarse de la libertad de expresión del presidente, a pesar de que dichas conferencias se realizan con recursos públicos. La incongruencia de la determinación culmina en hacer un llamado para que se conduzca con imparcialidad y neutralidad, el cual carece de implicaciones jurídicas.

### Séptima. Estudio de fondo

#### 1. Planteamiento del caso

La **pretensión** de los recurrentes es que se revoque el acuerdo reclamado y se concedan medidas cautelares, en específico, se ordene al Presidente de la República que se abstenga de continuar realizando actos que implican la posible transgresión a los principios de imparcialidad y neutralidad contenidos en el artículo 134 constitucional, con el objeto de resguardar el principio de equidad en los procesos electorales.

La **causa de pedir** la sustentan en que la resolución combatida carece de una debida fundamentación y motivación, no realizó un análisis exhaustivo y contextual del caso y porque resulta incongruente.

Por lo anterior, la cuestión a resolver es si fue adecuado o no la negativa de medidas cautelares en el dictado del acuerdo reclamado.

En cuanto a la **metodología** se analizarán los agravios de manera conjunta ya que se encuentran estrechamente relacionados. Esta metodología de estudio no genera perjuicio alguno a los recurrentes, porque la forma como

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

los agravios se analizan no es lo que puede originar una lesión, sino que se omite el estudio de alguno de ellos<sup>24</sup>.

### 2. Decisión de la Sala Superior

La Sala Superior considera que **les asiste la razón a los recurrentes**, porque la responsable no hizo un análisis exhaustivo y contextual debidamente motivado, en tanto que sí se justificaba el dictado de medidas cautelares para garantizar los principios de imparcialidad y neutralidad como ejes rectores de los procesos electorales en su integridad.

### 3. Explicación jurídica

Dada las temáticas del caso y los agravios de los recurrentes, es conveniente establecer la posición que esta Sala Superior ha sostenido respecto a las conferencias matutinas del Presidente de la República, los principios de imparcialidad, neutralidad y medidas cautelares.

#### 3.1. Conferencias matutinas

La Sala Superior ha establecido en diversos precedentes<sup>25</sup> que:

- A partir del tres de diciembre de dos mil dieciocho, con la renovación del Poder Ejecutivo Federal se dio una nueva forma peculiar de comunicación social a partir de conferencias matutinas del Presidente de la República.
- Dichas conferencias corresponden a un formato de comunicación en el que el Presidente de la República expone temas por él elegidos con formato libre en cuanto al contenido, y las y los representantes de los medios de comunicación a quienes el presidente elige dar la palabra para formular preguntas, así como qué responder, por lo que es el propio Presidente quien conduce la interacción con los medios de comunicación y los contenidos.

---

<sup>24</sup> Jurisprudencia 4/2000, AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN. La totalidad de jurisprudencias y tesis del TEPJF, pueden ser consultadas en la página electrónica: <http://bit.ly/2CYUly3>.

<sup>25</sup> Véase SUP-REP-618/2022, SUP-REP-319/2022 y acumulados, SUP-REP-20/2021 y SUP-REP-139/2019.



- En principio se trata de información de interés público, pero no se puede sustraer del marco constitucional y legal vigente, en particular, del cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 41, base III, apartado C, y 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución general.
- Generalmente tiene sede en el Palacio Nacional, lo que implica llevar a cabo una logística y el ejercicio de recursos de infraestructura y humanos, así como la producción audiovisual para que sean puestas a disposición de medios de comunicación vía señal satelital abierta.
- Esas producciones audiovisuales son también puestas a disposición de la ciudadanía mediante el portal oficial en internet de la Presidencia de la República ([www.gob.mx/presidencia/](http://www.gob.mx/presidencia/))
- No existe obligación legal de transmitir las conferencias matutinas del presidente de la República o cualquier otra comunicación gubernamental similar de manera parcial o total.

### 3.2. Principios de imparcialidad y equidad

La Sala Superior ha señalado que<sup>26</sup>:

- Conforme a la exposición de motivos de la reforma electoral de 2007 —artículo 134 constitucional—, uno de sus objetivos era elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.
- La adición al artículo 134 de la Constitución general incorporó la tutela de dos bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: la imparcialidad y la equidad en los procedimientos electorales, **1)** para impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular; así como el uso de éste para promover ambiciones personales de índole política; **2)**

---

<sup>26</sup> Véanse los criterios sostenidos al resolver los expedientes SUP-JRC-66/2017, SUP-JRC-678/2015 y SUP-JRC-27/2013.

## **SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS**

blindar la democracia mexicana evitando el uso del dinero público para incidir en la contienda electoral y de la propaganda institucional para promoción personalizada con fines electorales, y **3)** exigir a quienes ocupan cargos de gobierno total imparcialidad en las contiendas electorales.

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

### **3.3. Principio de neutralidad.**

La Sala Superior ha considerado que:<sup>27</sup>

- El poder público no debe emplearse para influir al elector en sus preferencias y, por tanto, las autoridades públicas no deben identificarse, a través de su función, con candidatos o partidos políticos en elecciones, ni apoyarlos mediante el uso de recursos públicos o programas sociales.

- Así, el principio de neutralidad exige a todos los servidores públicos que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos, en cumplimiento estricto de la normatividad aplicable. Lo que implica la prohibición a tales servidores de intervenir en las elecciones de manera directa o por medio de otras autoridades o agentes.

### **3.4. Especial deber de cuidado del Presidente de la República**

La línea que ha establecido la Sala Superior al respecto es:<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Véase SUP-REP-21/2018. También puede consultarse la tesis V/2016 con rubro PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)

<sup>28</sup> Véase SUP-REP-20/2022.





- El ámbito y la naturaleza de los poderes públicos a los que pertenecen los servidores es un elemento relevante para observar **el especial deber de cuidado que con motivo de sus funciones debe ser observado por cada persona del servicio público.**<sup>29</sup>
- Las autoridades electorales deben hacer un análisis ponderado y diferenciado, atendiendo al nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar dependiendo de las facultades, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y jerarquía que tiene cada servidor público.
- Quienes tienen funciones de ejecución o de mando enfrentan limitaciones más estrictas, pues sus cargos les permiten disponer de forma directa de los recursos humanos, financieros y materiales con los que cuenta la administración pública, además, por la naturaleza de su encargo y su posición relevante y notoria tienen más posibilidad de influir en la ciudadanía.
- En el caso del Presidente de la República al ser, en términos generales, el encargado de ejecutar las políticas públicas aprobadas por el Poder Legislativo y de los asuntos del orden administrativo federal o nacional, **tiene deberes, obligaciones y responsabilidades directas e indirectas, además de un especial deber de cuidado respecto de las expresiones que emite y que puedan derivar en una afectación de los principios de imparcialidad, neutralidad.**<sup>30</sup>
- Lo anterior, ya que dicho funcionario tiene una presencia protagónica en el marco histórico-social mexicano y dispone de un poder de mando respecto de los recursos financieros, materiales y humanos de la administración pública.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Referencia utilizada del SUP-REP-111/2021.

<sup>30</sup> Trasciende que el Poder Ejecutivo Federal es el encargado de preservar la seguridad nacional y de dirigir la política exterior, en términos del artículo 89, fracciones VI y X de la Constitución general, de entre otras altas responsabilidades y obligaciones que la Constitución y la ley le encomiendan.

<sup>31</sup> A nivel federal, los artículos 7 y 27, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal facultan al presidente de la República a realizar acuerdos, celebrar reuniones de gabinete y requerir informes, a través de la coordinación de la Secretaría de Gobernación.

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

### 3.5. Medidas cautelares

La Sala Superior ha establecido que:<sup>32</sup>

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

---

<sup>32</sup> Véase SUP-REP-156/2020, SUP-REP-114/2019 y SUP-REP-251/2018.



ilícita o que adopte algún tipo de precaución que disipe el riesgo de que el daño se produzca.

- La tutela preventiva<sup>33</sup> se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.

- **No tienen el carácter sancionatorio**, porque buscan prevenir una actividad que a la postre puede resultar ilícita, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida<sup>34</sup>.

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

- Para que se emitan medidas cautelares en acción tutelar preventiva es necesario que los hechos que puedan generar algún impacto real y objetivo, **aunque aún no sucedan**, sean de **probable o inminente realización**, como por ejemplo<sup>35</sup>: **1)** Que su verificación dependa simplemente del transcurso del tiempo; **2)** Que su acontecimiento sea consecuencia forzosa e ineludible de otros hechos que sucedieron con anterioridad, o **3)** Que se infiera la verificación de acciones concretas dirigidas específicamente a generarlos porque de manera ordinaria se constituyen como preparatorios de su realización.

- Para ello, se ha determinado que a fin de demostrar la **inminencia del acto o del daño**, la autoridad debe precisar de

<sup>33</sup> Jurisprudencia 14/2015, de rubro: MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.

<sup>34</sup> SUP-REP-114/2019.

<sup>35</sup> Criterio sostenido por la Sala Superior en las resoluciones de los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados con las claves: SUP-REP-53/2018, SUP-REP-16/2017 y SUP-REP-10/2018.

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

qué manera o forma las conductas denunciadas pueden continuar o repetirse en el futuro sobre la base de elementos objetivos<sup>36</sup> y que, en apariencia de buen derecho, con su acontecimiento se pongan en peligro los bienes jurídicos protegidos por las normas, máxime cuando está ante una conducta reiterada cuya ejecución desatiende un exhorto realizado previamente por esa misma autoridad, pues esa circunstancia evidencia los elementos con los que debe de contar para considerar una conducta altamente previsible<sup>37</sup>.

### 3.6. Tutela preventiva por la inminente reiteración de los hechos denunciados.

Previo al análisis de la controversia, es importante destacar que esta Sala Superior ha validado distintos acuerdos de la Comisión de Quejas y Denuncias en los que declaró procedente la emisión de medidas cautelares, en su modalidad de tutela preventiva, ante la inminencia de una posible reiteración de los hechos denunciados atribuibles al Presidente de la República.

La línea jurisprudencial de este Tribunal da cuenta de la posibilidad de dictar este tipo de mecanismos cuando, en una sentencia posterior,<sup>38</sup> advierta la reiteración de la conducta previamente denunciada. Es decir, cuando el hecho tildado como posiblemente ilícito se replica en una segunda o tercera ocasiones, la Sala Superior ha convalidado la existencia de **indicios razonables sobre los hechos infractores que se alegan** y su inminente acontecimiento.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Véase SUP-REP-156/2020.

<sup>37</sup> Véase SUP-JE-13/2020.

<sup>38</sup> Por ejemplo, en el SUP-REP-473/2021 Y ACUMULADO, la Sala Superior estableció que no era evidente la reiteración, o que no existía base jurídica o justificación para su emisión.

<sup>39</sup> No se concedieron medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva o se revocaron las concedidas por la autoridad administrativa por considerar que no se cumplían los supuestos, pero resultan referencia, los precedentes en los que se analizaron distintas denuncias que se han presentado contra el Presidente de la República por considerar que realiza expresiones que vulneran el artículo 134 constitucional en cuanto a la imparcialidad y neutralidad que está obligado a observar y para la determinación de antecedentes sobre dicha clase de expresiones. Al respecto, pueden advertirse en los expedientes SUP-REP-124/2019, SUP-REP-125/2019, SUP-REP-126/2019, SUP-REP-67/2020, SUP-REP-75/2020 y acumulado, SUP-REP-102/2020, SUP-REP-156/2020 y acumulado, SUP-REP-3/2021 y SUP-REP-121/2021.



En el contexto de los **proceso electorales**, por ejemplo, en el **SUP-REP-229/2021** (2 de junio de 2021), se confirmaron las medidas cautelares dictadas en contra de mensajes que presuntamente constituían propaganda gubernamental en distintas maneras en las que, entre otras cuestiones, se exhortó al *titular del ejecutivo para que se abstuviera de difundir, bajo cualquier modalidad o formato, propaganda gubernamental no permitida, referirse a temas electorales o a cualquier información que pudiera influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.*

En este caso, la Comisión de Quejas y Denuncias advirtió un actuar antijurídico continuado, constante y reiterado en el marco de dichas conferencias constitutivo de propaganda gubernamental en periodo prohibido; porque en 29, de las 36 conferencias analizadas, se advertía preliminarmente la emisión de mensajes constitutivos de propaganda gubernamental en periodo prohibido.<sup>40</sup>

En el ámbito de la **consulta popular**, en el **SUP-REP-331/2021** (28 de julio de 2021) la Sala Superior confirmó la procedencia de la medida cautelar, bajo la modalidad de tutela preventiva, en la que se exhortó al presidente para que se abstuviera de seguir difundiendo propaganda gubernamental con la intención de influir en la opinión de la ciudadanía, durante el periodo prohibido por la Constitución y la Ley de Consulta Popular.

En ese caso, la Sala Superior razonó que era válida su procedencia, porque se advertía una conducta reiterada y sistemática por parte del titular del ejecutivo consistente en utilizar esta modalidad de comunicación para difundir propaganda gubernamental, lo que constituía un elemento objetivo y razonable para estimar el temor fundado y el riesgo inminente de que volvieran a cometerse a lo largo del periodo restringido constitucionalmente. Lo anterior al valorar una conducta pasada.

En materia de **revocación de mandato** en el **SUP-REP-496/2021 Y ACUMULADOS** (16 de diciembre de 2021) la Sala Superior confirmó el acuerdo ACQyD-INE-166/2021 de la Comisión de Quejas y Denuncias, que

---

<sup>40</sup> En el mismo sentido se resolvió el SUP-REP-64/2023 vinculado a proceso electoral resuelto el 7 de abril de 2023.

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

declaró procedente la adopción de medidas cautelares en contra del presidente de la república.

En ese caso, el denunciante solicitó que, bajo la figura de tutela preventiva, se conminara al presidente de la república a apegarse a las limitaciones constitucionales, a fin de que se abstenga de promocionar el ejercicio de revocación de mandato en cualquiera de sus presentaciones públicas. La Comisión responsable emitió el acuerdo, mediante el cual declaró procedente la adopción de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, a fin de prevenir la comisión de conductas similares a la denunciada.

La Sala Superior confirmó esa determinación sobre bases objetivas y razonables, como la inminencia de la repetición de conductas posiblemente infractoras de la normatividad electoral en sede cautelar; concretamente, que con motivo de las denuncias de las expresiones referidas en las conferencias de prensa de 3 y 5 de noviembre del año pasado, se había hecho un llamado al presidente a no emitir expresiones ni posicionamientos vinculados con la revocación de mandato.<sup>41</sup>

#### 4. Caso concreto.

Esta Sala Superior considera que los agravios que formulan los recurrentes vinculados con la falta exhaustividad en el análisis contextual de las conferencias matutinas del 9 y 11 de mayo, así como la indebida motivación son **fundados** con base en lo siguiente.

Si bien la Comisión de Quejas analizó las dos conferencias matutinas denunciadas, así como cinco publicaciones en redes sociales y cuatro notas periodísticas referidas en las denuncias, considerando las frases y hechos motivo de la denuncia, realizó un indebido análisis contextual de las expresiones vertidas, ya que contrario a lo que determinó la responsable no se vinculan únicamente con una posible reforma constitucional al Poder

---

<sup>41</sup> Similar criterio se sostuvo al resolver los SUP-REP-20/2022 y acumulados del 14 de febrero de 2022, y el SUP-REP-37/2022, el 22 de febrero de 2022, vinculados con el procedimiento de revocación de mandato y en los que se concedieron medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva.



Judicial y con los porcentajes de integración de una nueva legislatura federal en relación con el próximo proceso electoral federal en el que se renovarán las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, sino a lo forma en que debe votar la ciudadanía en los próximos procesos electorales para que ganen las elecciones con la mayoría calificada en el Congreso de la Unión, además de la presidencia de la República.

Esto, se advierte de las siguientes expresiones que son objeto de la denuncia:

- Plan B, ahí viene el C.
- ¿qué es lo que se tiene que hacer? Pues, primero, que **se tenga mayoría calificada en el Congreso para que se puedan hacer reformas a la Constitución**, porque la mayoría simple no permite que haya reforma a la Constitución.
- De 500 diputados, son 300 de mayoría y 200 plurinominales, 500. Para poder reformar la Constitución se necesita 334; hay que ir por los 334 **en la próxima elección** para poder llevar a cabo reformas constitucionales. Ese es el **plan C**.
- Primero **tener la mayoría en el Congreso**, mayoría calificada, que cuando se vaya a **votar** se piense en eso. Si se está en contra del clasismo, del racismo, de la corrupción, que se piense, **a la hora de votar**, que sea no sólo para el presidente o la presidenta.
- Parejo, porque si se tiene el triunfo en la Presidencia, como ahora, ganamos la Presidencia, **ganamos la mayoría en el Congreso**, pero como no se tiene dos terceras partes en el Congreso se han dedicado a bloquearnos y ahora con la complicidad de un poder faccioso al servicio de la corrupción, que es el Poder Judicial.
- ...a la hora de **votar** que no se esté pensando nada más por el presidente o la presidenta, no. **El Congreso es importantísimo, importantísimo, y sí se puede alcanzar. Si hoy fuesen las elecciones**, se alcanza, porque en las encuestas la gente está a favor de la transformación, hay encuestas en donde tenemos una aprobación hasta del 80 por ciento.
- Trescientos treinta y cuatro, o sea, con el 70 por ciento de los **votos**. Sí se puede, sí se puede, **la mayoría del pueblo está a favor de la transformación**.
- Entonces, ¿qué conclusión? Pues **hay que votar, hay que votar, hay que votar, no sólo para el candidato a presidente, hay que votar por los legisladores, por los candidatos a diputados y a senadores, para que la transformación cuente con mayoría calificada**.
- ¿Por qué están bloqueando los conservadores? Porque, aun cuando los legisladores de la transformación son mayoritarios, no alcanzan a tener mayoría calificada; pero sí podrían tener

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

mayoría calificada si se está a favor del cambio. **Eso es lo que se va a resolver en el 24.**

- **¿Quieres transformación? ¿Quieres que continúe la transformación o no? Eso es lo que se va a votar. ¿Quieres que regresen los corruptos? Ya sabes por quién vas a votar. ¿Quieres que siga la transformación? También, ya sabes. ¿Quieres que siga el clasismo, que te sigan humillando? Ya sabes por quién vas a votar. ¿Quieres que siga el racismo? Ya sabes por quién vas a votar. ¿Quieres que continúe la discriminación? Ya sabes por quién vas a votar. ¿Quieres que se sigan entregando los bienes de la nación a particulares y a extranjeros? Ya sabes por quién tienes que votar. ¿Quieres que, por el bien de todos, primero los pobres? Ya sabes también por quién vas a votar. ¿Quieres que continúen las pensiones para los adultos mayores? Ya sabes por quién vas a votar. ¿Quieres que sigan ganando 500, 600 mil pesos mensuales los ministros de la Corte? Ya sabes por quién vas a votar. Está clarísimo todo. Por eso, qué bueno que están surgiendo todos estos temas. ¿Quieres que sigan los medios de comunicación manipulando? Ya sabes por quién vas a votar. ¿Quieres que siga habiendo periodistas millonarios, con residencias y con departamentos en el extranjero? Ya sabes por quién vas a votar.**

Como se ve, la Comisión de Quejas fue omisa en advertir que tales expresiones denunciadas están vinculadas con llamamientos al voto y a no votar por determinados institutos políticos.

En primer lugar, respecto a los **procesos electorales locales que están en curso**, la Sala Superior ya determinó que actualiza la procedencia de las medidas cautelares, ya que implican una vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad como ejes rectores de los procesos electorales en su integridad, mismos que no pueden ser considerados como restricciones injustificadas a la libertad de expresión o al derecho a la información, dado que todos los servidores públicos deben ceñir su actuar a tales principios<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> SUP-REP-64/2023, resuelto el 7 de abril de 2023, respecto del cual se concedieron las medidas cautelares en relación con las expresiones: "Presidente de la República: ...ahora hay un plan C, que no estén pensando que ya terminó todo.

Interlocutor: ¿Cuál es?

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





Efectivamente, con anterioridad la Sala Superior ya consideró que las referencias al plan C en el que se señala que no se vote por el bloque conservador para que siga la transformación, constituye una vulneración en los actuales procesos electorales locales en el Estado de México y Coahuila de Zaragoza.

Al respecto, cabe precisar que el material denunciado se encuentra alojados en las plataformas electrónicas del gobierno federal y del Presidente de la República, por lo que estos se encuentran disponibles al público en general, incluyendo a la ciudadanía de los estados de Coahuila de Zaragoza y de México.

Asimismo, como ya fue definido, la libertad de expresión cede respecto del principio de imparcialidad, ya que se trata de un mandato regulado a nivel constitucional y legal que rige la materia electoral, en especial, la regla que prohíbe la utilización de recursos públicos, ya que con independencia de que las conferencias matutinas se consideren como un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, se debe atender que esa forma de comunicación del Presidente de la República no está exenta de que en su desarrollo se cumpla por el mismo y en su caso, por sus diversos participantes, con los principios de imparcialidad, neutralidad y uso debido de los recursos públicos, en el entendido de que ya fue referido el Presidente de la República tiene que observar un deber de cuidado reforzado en la manifestaciones o expresiones que realice, en su carácter de servidores públicos y atendiendo a sus deberes, obligaciones y responsabilidades constitucionales, por lo que tiene un especial deber de cuidado con motivo de sus funciones para evitar incurrir en responsabilidad de manera directa o indirecta.<sup>43</sup>

En ese tenor y de un análisis preliminar bajo la apariencia del buen derecho, es posible advertir que los hechos denunciados pudieran ser contrarios a las disposiciones constitucionales, en razón de que **aparentemente** se está solicitando votar por determinados institutos políticos, así como no votar por otras opciones políticas que son **de índole electoral que de ninguna**

---

<sup>43</sup> Resulta aplicable lo resuelto en el SUP-REP-20/2022 y SUP-REP-111/2021.

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

**forma pueden ser parte del ejercicio de comunicación de transparencia y rendición de cuentas, por el contrario, éstas pudieran afectar la equidad en la contienda electoral o influir en las preferencias de la ciudadanía en el marco del actual de los procesos electorales locales actualmente en curso.**

Por tanto, esas expresiones al tratarse de cuestiones de naturaleza electoral, al emitirse en espacios de comunicación oficial para compartir o difundir información, en un análisis de manera preliminar, se considera que se apartan del carácter institucional, informativo, educativo o de orientación social que debe tener dicha conferencia, en tanto que el Presidente de la República en ninguna circunstancia en el ejercicio de sus funciones puede llamar a votar o no votar por algún instituto político.

Lo anterior, toda vez que si bien todas las personas tienen derecho a ejercer plenamente su libertad de expresión, en el caso de servidores públicos, existen prohibiciones directas y un deber reforzado de cuidado en tiempos electorales a fin de no influir de manera indebida en los procesos electorales en curso, y en paralelo un deber de la autoridad electoral administrativa, incluyendo en sede cautelar, de dar un mayor peso a los principios que resguardan el equilibrio en la competencia electoral<sup>44</sup>, ya que debe recordarse que la equidad constituye el eje rector que da contenido a los derechos de quienes participan en tales procesos y sirve de sustento a las limitaciones impuestas a los competidores y a los terceros, a fin de evitar el ejercicio de influencias indebidas.

Al respecto, es importante tener presente que respecto al tema de la libertad de expresión de los funcionarios públicos, la Sala Superior ha considerado que en una Democracia Constitucional, la libertad de expresión goza de una amplia protección para su ejercicio, porque constituye un componente fundamental para la existencia del propio régimen democrático<sup>45</sup>.

En el orden jurídico nacional, tales derechos se enmarcan en lo dispuesto por los artículos 1º, 6º y 7º párrafo primero, de la Constitución General que

---

<sup>44</sup> SUP-REP-25/2014.

<sup>45</sup> SUP-JDC-865-2017



establecen, en esencia que el ejercicio de los derechos humanos no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia norma contempla, asimismo indican que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa y que el derecho a la información será garantizado por el Estado. Por tanto, es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio.

La Sala Superior ha sostenido que tales libertades (de expresión e información) deben ser garantizadas en forma simultánea, a fin de dotar de efectividad el derecho a comunicar puntos de vistas diversos y generar la libre circulación de información, ideas, opiniones y expresiones de toda índole para fomentar la construcción de sistemas democráticos pluralistas y deliberativos<sup>46</sup>.

En el marco de los procesos electorales, las libertades de expresión e información asumen un papel esencial, porque se erigen como un auténtico instrumento para generar la libre circulación del discurso y debate políticos, a través de cualquier medio de comunicación esencial para la formación de la opinión pública de los electores y convicciones políticas.

En esa línea, la SCJN ha destacado que la dimensión política de la libre expresión en una Democracia mantiene abiertos los canales para el disenso y el intercambio político de las ideas y opiniones, en tanto contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado mayormente informado<sup>47</sup>.

Si bien en principio, todas las formas de expresión cuentan con protección constitucional y convencional, el derecho a la libertad de expresión no es absoluto, de ahí que en el caso de servidores públicos, en especial los de alto rango, en última instancia, durante el ejercicio de sus funciones, dicha libertad de expresión individual tiene que ceder en ponderación a su deber de cuidado y observancia a los principios constitucionales de imparcialidad

---

<sup>46</sup> Véase el juicio ciudadano con clave de expediente SUP-JDC- 1578/2016.

<sup>47</sup> Véase tesis de jurisprudencia 1ª. CDXIX/2014, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, página 234.

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

y neutralidad durante la realización de procesos electorales, máxime que sus actividades deben estar dirigidas a dar cumplimiento a sus obligaciones en ejercicio del desempeño del cargo, y no al debate político y, por lo tanto, no puede válidamente formular expresiones a favor o en contra de candidaturas o partidos políticos.

En efecto, la libertad de expresión de los funcionarios públicos, entendida más como un **deber/poder** de los mismos para comunicar a la ciudadanía cuestiones de interés público (los cuales, a su vez, tienen el derecho a que se les informe debidamente),<sup>48</sup> implica que éstos tengan la posibilidad, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, de emitir opiniones en ciertos contextos electorales **siempre que con ello no se vulneren o se pongan en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad en la contienda.**

En ese tenor, dadas las temáticas abordadas, el análisis preliminar del contenido de las expresiones y la importancia de los principios y bienes jurídicos involucrados no se puede considerar que se transgreden las libertades de expresión o prensa, cuando se establecen limitaciones, en razón al carácter que ostenta el sujeto, que son conformes y necesarias en una sociedad democrática, para asegurar condiciones de igualdad y libertad que aseguren la realización de elecciones auténticas.

Lo anterior es así, en virtud de que la calidad del sujeto titular del derecho constituye un elemento esencial para que se configure la limitación que deriva directamente del orden constitucional, pues si el titular del derecho subjetivo no tiene determinada calidad, no habría razón alguna para sostenerla.

Esto es, se debe atender a la calidad del sujeto y a su contexto institucional con todo lo que ello implica, sus atribuciones constitucionales y legales, el

---

<sup>48</sup> La Corte Constitucional colombiana ha sostenido que “las declaraciones de altos funcionarios públicos -de nivel nacional, local o departamental- **sobre asuntos de interés general no entran en el ámbito de su derecho a la libertad de expresión u opinión**, sino que se constituyen en una forma de ejercer sus funciones a través de la comunicación con la ciudadanía” (T-627/2102). También ha sostenido que “Los límites del poder-deber de comunicación de los altos funcionarios públicos con la ciudadanía son (i) la veracidad e imparcialidad cuando transmitan información, (ii) la mínima justificación fáctica y la razonabilidad de sus opiniones y, en todo caso, (iii) el respeto de los derechos fundamentales, especialmente de los sujetos de especial protección constitucional” (T-627/2102).



amplio acceso a los medios de comunicación, su influencia sobre la ciudadanía y de ahí que sus expresiones tengan un impacto en las preferencias del electorado.

Las limitaciones de los derechos fundamentales en razón de su titular se sustentan, primordialmente, en la necesidad de proteger otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos. De esta manera se justifica que las libertades de ese servidor público como ciudadano puedan ser restringidas en protección de principios constitucionales rectores del proceso electoral en su conjunto<sup>49</sup>.

Por otra parte, **en cuanto a la medida cautelar en su vertiente de tutela preventiva en relación con el proceso electoral federal 2023-2024**, también se estima que es **procedente**.

Cabe destacar que los actos denunciados consisten en actos consumados, por lo que en términos del artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, las medidas cautelares, en principio, no son procedentes en contra de hechos futuros de realización incierta; sin embargo, existe la posibilidad del dictado de una medida cautelar o precautoria como tutela preventiva, las cuales atienden a la necesidad de que una conducta probablemente ilícita afecte principios o valores que puedan viciar los procesos electorales, y que tienen la finalidad de ordenar una conducta concreta para evitar que se repita la ilicitud.

Ahora bien, también cabe enfatizar que los servidores públicos tienen la obligación constitucional de respetar y observar permanentemente el principio de imparcialidad, lo cual implica, que no deberán realizar actividades que, atendiendo a la naturaleza de su función, puedan influir en los procesos electorales o en la voluntad ciudadana.

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

---

<sup>49</sup> Sirve de apoyo la Tesis XXVII/2004 de la Sala Superior de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO SE VIOLA CON LA PROHIBICIÓN AL GOBERNADOR DE HACER MANIFESTACIONES A FAVOR O EN CONTRA DE UN CANDIDATO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE COLIMA).

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

**a) Llamado a votar y no votar:** Las expresiones denunciadas se realizaron durante dos conferencias matutinas por el Presidente de la República los días 9 y 11 de mayo, aunado a que hizo referencia a programas sociales como logros de su gobierno —pensiones para adultos mayores—, en el entendido de que dichas conferencias son el mecanismo para hacer llegar mensajes a la opinión pública.

**b) Calidad y tipo de servidor público.** La persona denunciada es el Presidente de la República, por tanto, se trata de un servidor público del más alto nivel.

**c) Expresiones.** Las expresiones realizadas por el Presidente de la República en las conferencias matutinas denunciado —previamente sintetizadas— abordan cuestiones políticas y electorales.

En éstas el Presidente realizó manifestaciones respecto a la necesidad de que la transformación que encabeza requiere de mayoría calificada en el Congreso de la Unión para efecto de poder realizar las reformas constitucionales y continuar con la transformación, de ahí que se debían votar en bloque por los cargos de presidencia, diputaciones y senadurías, señalando cuántas personas a los dos últimos cargos debían de ser electas para lograr el objetivo, así como las consecuencias de votar por lo que denomina la transformación o el régimen conservador.

**d) Tiempo.** Los hechos denunciados tuvieron verificativo los días 9 y 11 de mayo de 2023, esto es, durante los periodos de campañas electorales en los procesos electorales que se encuentran en curso, pero previo al inicio del proceso electoral federal 2023-2024.

Ahora bien, conforme al marco jurídico previamente establecido, para la procedencia de la tutela preventiva se debe advertir un riesgo de que las conductas denunciadas se sigan presentando, en ese sentido, para la Sala Superior resulta un hecho notorio, en términos del artículo 15, párrafo 1, lo resuelto en los recursos SUP-REP-229/2021, SUP-REP-64/2023 y acumulado y SUP-REP-89/2023 cuya solicitud de medidas cautelares se



vincularon con medidas cautelares en contra de expresiones realizadas por el Presidente de la República en sus conferencias matutinas.

En el primero de ellos, resuelto el *2 de junio de 2021*, se confirmaron las medidas cautelares dictadas en contra de mensajes que presuntamente constituían propaganda gubernamental en distintas mañaneras en las que, entre otras cuestiones, se exhortó al *titular del ejecutivo para que se abstuviera de difundir, bajo cualquier modalidad o formato, propaganda gubernamental no permitida, referirse a temas electorales o a cualquier información que pudiera influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.*

Como ya fue señalado, en dicho caso, la Comisión de Quejas y Denuncias advirtió un actuar antijurídico continuado, constante y reiterado en el marco de dichas conferencias constitutivo de propaganda gubernamental en periodo prohibido; porque en 29, de las 36 conferencias analizadas, se advertía preliminarmente la emisión de mensajes constitutivos de propaganda gubernamental en periodo prohibido.

Por otra parte, en el **SUP-REP-64/2023 y acumulado**, resuelto el 7 de abril de 2023, la Sala Superior también confirmó el dictado de medidas cautelares emitidas por la Comisión de Quejas respecto de la conferencia matutina realizada el pasado 27 de marzo y se ordenó realizara las acciones, trámites y gestiones necesarias para eliminar de los archivos de audio, audiovisuales y/o versiones estenográficas de la referida conferencia matutina o modificar los referidos archivos a efecto de que sean suprimidas las manifestaciones señaladas.

La expresión denunciada en dicho procedimiento fue vinculada con lo que el Presidente de la República denominó el **plan C**, consistente en que **no se vote por el bloque conservador para que siga la transformación**, ya que de un análisis preliminar, el titular del Ejecutivo Federal se pronunció a favor de una fuerza política y hace un llamamiento a no votar por el bloque conservador.

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

En el **SUP-REP-89/2023**, resuelto el 8 de mayo de 2023, se **confirmó** el acuerdo de la Comisión de Quejas, en el que se declararon **improcedentes** las medidas cautelares solicitadas en contra del Titular del Ejecutivo Federal por diversas manifestaciones realizadas en la conferencia matutina de 19 de abril, **en el que pide a la ciudadanía de manera directa que se vote no sólo por los diputados, sino por los senadores de su partido político u otros que sean afines a su “movimiento”**.<sup>50</sup>

En dicho precedente se confirmó que del análisis contextual del mensaje no se advertía la urgencia que justificara su procedencia, dado que aquél estaba vinculado con el proceso federal 2023-2024 para la renovación del Poder Legislativo; y, por el otro, porque su petición estaba basada en hechos futuros de realización incierta, ya que a diferencia del anterior precedente aquí no había un llamado a no votar por el bloque conservador.

De lo anterior, se advierte que no es la primera vez que el Presidente de la Republica realiza manifestaciones vinculadas con procesos electorales como es: **1)** referirse a temas electorales o a cualquier información que pudiera influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, **2)** al denominado plan C, consistente en que no se vote por el bloque conservador para que siga la transformación, y **3)** que pide a la ciudadanía de manera directa que se vote no sólo por los diputados, sino por los senadores de su partido político u otros que sean afines a su “movimiento” para el proceso electoral federal 2023-2024.

---

<sup>50</sup> Cinco. **El 1º de septiembre del año próximo**, 1º de septiembre del año próximo, ese día voy a informar al pueblo de México, va a ser mi último informe antes de terminar mi mandato; para entonces **ya van a estar en funciones los nuevos legisladores, porque la elección va a ser en junio del año próximo**. Y aquí estoy hablando del 1º de septiembre, es decir, va a **entrar la nueva legislatura**, que espero con toda mi alma que se integre por voluntad del pueblo, de manera democrática, **con una mayoría calificada de diputados y senadores vinculados a nuestra Cuarta Transformación**, y entonces el día 1º de septiembre del año próximo presentaré una nueva iniciativa de reforma constitucional para insistir en que la Guardia Nacional dependa de la Secretaría de la Defensa, esperando se apruebe dicha reforma antes del último día de mi gestión, que va a ser a finales de septiembre; van a tener un mes y voy a pedir que se dé prioridad.

Va a depender de que el pueblo decida votar, no sólo por un candidato de nuestro movimiento, candidata o candidato, sino también, que es muy importante, por los legisladores candidatos a diputados y senadores. Porque ya lo estamos constatando: **se puede tener mayoría simple, más del 50 por ciento, pero para llevar a cabo una reforma constitucional se requieren dos terceras partes de los votos, es decir, se requiere una mayoría calificada**. En el caso de los diputados no son 251 votos. Con eso se puede llevar a cabo una reforma a una ley secundaria o se puede aprobar una ley, pero no se puede, con la mayoría más uno, aprobar una reforma constitucional.





De ahí que se estime que puede considerarse que la reiteración de la conducta es altamente probable sobre una base razonable y objetiva de conformidad con el artículo 16, párrafo 1, de la Ley de Medios.

Lo anterior implica un riesgo, ya que dichas expresiones se realizan en las conferencias que son transmitidas por radio y televisión, que contravienen su naturaleza de transparencia y rendición de cuentas, y que se realiza por el titular del Poder Ejecutivo —jefe del Estado mexicano— quien tiene una representación protagónica en el marco histórico-social mexicano, dispone de mando para la disposición de los recursos financieros, materiales y humanos con los que cuenta la totalidad de la administración pública, por lo que influye relevantemente en el electorado, cuando éste tiene prohibiciones debe tener especial cuidado en la conductas que en ejercicio de sus funciones realicen mientras transcurren procesos electorales.

De ahí que desde una perspectiva preliminar, los hechos denunciados relativos a las expresiones realizadas durante dos conferencias matutinas pudieran ser contrarios a las disposiciones constitucionales —ilícitos—, por ser contrarias a los principios que rigen los procesos electorales, entre otros, los de imparcialidad y neutralidad, principios que deben tutelarse durante la realización de dichos procesos; que tenía como finalidad prevenir una afectación en los procesos electorales que pudiesen viciarlos e incluso afectar su validez debido a que la conducta ilícita continúe o se repita, ya que son expresiones que pueden viciar los procesos electorales.

Se estima lo anterior, en virtud de que aparentemente se está en llamados a votar y no votar por determinadas entidades políticas, por parte de un servidor público del más alto nivel, en las que se incluyen elementos e información de índole político electoral que pudieran afectar la equidad en la contienda electoral o influir en las preferencias de la ciudadanía en el marco del próximo proceso electoral federal y de los procesos electorales locales actualmente en curso, en tanto que se advierte el actuar sistemático de la conducta y que acredita el riesgo de que ésta puede seguir repitiéndose, **sí resulta procedente el dictado de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva.**

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

Por tanto, **a fin de garantizar** los principios constitucionales indicados, principalmente el de la equidad de la contienda y, ante el riesgo de que conductas como las analizadas en estos medios de impugnación se repitan u ocurran nuevamente, se considera necesario justificado y proporcional **el dictado de una medida precautoria bajo la figura de tutela preventiva, en el sentido de vincular al Presidente de México se abstenga de realizar expresiones y declaraciones de índole electoral**, así como utilizar los espacios de comunicación oficial y aprovechar las funciones inherentes a su cargo con fines político-electorales, determinación que se toma a fin de prevenir daños irreparables a la equidad de las contiendas electorales y garantizar que el poder político no se utilice en contra o a favor de cierta fuerza política o candidatura.

Finalmente, dicha tutela preventiva encuentra sustento en el artículo 449, numeral 1, incisos b), c) y d), de la LEGIPE, el cual prevé que el precepto prohibición impuesto a los servidores públicos, además de referirse a la eventual vulneración del principio de imparcialidad propiamente dicho en los términos del artículo 134 de la Constitución General, alude también a aquellas otras conductas que pudieran implicar propaganda de servidores públicos en el periodo de campañas electorales, o bien, que se traduzcan en coacción o presión al electorado, para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato, habida cuenta de proteger los principios que rigen las elecciones, las obligaciones de autoridades públicas, el especial deber de cuidado con motivo de la relevancia de las funciones de los servidores públicos, así como las permisiones y prohibiciones a éstos últimos.

Por lo anterior, resulta innecesario analizar los diversos agravios que formularon los recurrentes, en tanto que han alcanzado su pretensión.

### **Octava. Efectos. Con motivo de lo anterior:**

**a)** Se declara **procedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas respecto de los materiales denunciados.



**b)** Se vincula a la **Presidencia de la República** para que en **un plazo que no podrá exceder de veinticuatro horas contadas**, a partir de la notificación de la presente sentencia, realice todas las acciones, trámites y gestiones necesarias, por sí o a través del servidor público que se encuentre en aptitud material y jurídica de realizarlo, proceda a eliminar las publicaciones, para eliminar o modificar las publicaciones que contiene los audiovisuales y/o versiones estenografías de las conferencias matutinas del **nueve y once de mayo de 2023**, en cualquiera plataforma oficial.

**c)** Se vincula a la Presidencia de la República se **abstengan de presentar, difundir, publicar y poner a disposición de la señal satelital**, según correspondan sus funciones, cualquier manifestación en la que llame a votar o no votar por un determinado ente político respecto de algún proceso electoral, ya sea refiriéndose a un partido político o movimiento electoral, o expresiones similares que contraríen a las disposiciones constitucionales o fuera de las excepciones que ella establece y que se encuentren prohibidas, así como de aquellas que vulneren los principios constitucionales de **imparcialidad y neutralidad**, en cualquier espacio o medio de comunicación o usar recursos públicos en propaganda con fines electorales.

**d)** Se declara **procedente** la adopción de medidas cautelares, en su vertiente de **tutela preventiva**, para prevenir la comisión de conductas como la denunciada en este caso.

**e)** Se vincula al **Presidente de la República**, se abstenga, bajo cualquier modalidad o formato de comunicación oficial, de realizar o emitir manifestaciones como la denunciada, específicamente llamar a votar o no votar por determinados partidos políticos o movimientos electorales, así como expresiones equivalentes. Ni usar recursos recursos públicos en propaganda con fines electorales.

**f) Vinculación para el cumplimiento de la presente sentencia.** La Ley de Medios refiere<sup>51</sup> que las autoridades de todos los niveles de gobierno, las y

---

<sup>51</sup> Artículo 5, párrafo 1 de la Ley de Medios, que a la letra señala: "Las autoridades federales, de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como los ciudadanos, partidos políticos, candidatos, organizaciones y agrupaciones políticas o de

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

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

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

**g) Apercibimiento.** Se apercibe al titular del Ejecutivo Federal que, en caso de incumplimiento de las medidas cautelares confirmadas en esta ejecutoria, la Comisión de Quejas podrá, de manera directa y sin trámite alguno, ordenar a cualquier concesionaria pública o privada el cese de cualquier transmisión o difusión de programas, spots o materiales de video o audio violatorios de las medidas cautelares referidas.

**h)** El INE queda facultado para tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de lo ordenado por esta determinación.

Por lo expuesto y fundado, se aprueban los siguientes

### RESOLUTIVOS

**Primero.** Se **acumulan** las demandas en términos del segundo considerando.

**Segundo.** Se **revoca** el acuerdo controvertido, para los efectos precisados en el último considerando.

---

ciudadanos, y todas aquellas personas físicas o morales, que con motivo del trámite, sustanciación y resolución de los medios de impugnación a que se refiere el párrafo 2 del artículo 3, no cumplan las disposiciones de esta ley o desacaten las resoluciones que dicte el Tribunal Electoral, serán sancionados en los términos del presente ordenamiento.”



**NOTIFÍQUESE** como corresponda.

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

Por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con los votos concurrentes de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y de los Magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera y José Luis Vargas Valdez, así como el voto a favor de los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña, Indalfer Infante Gonzales, Reyes Rodríguez Mondragón y Janine M. Otálora Malassis. El Secretario General de Acuerdos da fe que la presente resolución se firma de manera electrónica.

ANEXO ÚNICO

**Extracto de diversas expresiones pronunciadas por el presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, en el contexto de las conferencias matutinas comúnmente conocidas como “mañaneras” que, bajo la apariencia del buen Derecho, en un estudio preliminar y en sede cautelar, pudieran constituir propaganda gubernamental o posicionamientos de carácter electoral.**

Conferencia matutina de 9 de mayo de 2023

...

**PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR:** Plan B, sí. Ahí viene el C, ahí viene el C.

No tiene remedio el Poder Judicial, está podrido, están actuando de manera facciosa. Imagínense, componerle la plana al Poder Legislativo. Es de sentido común, de juicio práctico, al Poder Ejecutivo lo elige el pueblo, a mí me eligieron; al Poder Legislativo lo mismo, se elige a los diputados, se elige a los senadores; el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo nombran a los ministros de la Corte y esos señores, que ahora forman parte del supremo poder conservador, que están dedicados a obstaculizar la transformación del país para sostener el viejo régimen, el antiguo régimen de corrupción y de privilegios, ellos deciden que una ley enviada, una iniciativa de ley enviada por el Ejecutivo, aprobada por la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores no es válida porque los legisladores violaron los procedimientos internos que ellos, los legisladores, tienen aprobados de manera autónoma en forma independiente.

No violaron absolutamente nada, nada, pero en un acto de prepotencia y de autoritarismo, se atreven a cancelar la ley los ministros de la Corte, que están al servicio de una minoría rapaz que se dedicó a saquear al país y que quieren regresar por sus fueros, ahora con el apoyo del Poder Judicial.

Entonces, ¿qué es lo que se tiene que hacer?

Pues, primero, que se tenga mayoría calificada en el Congreso para que se puedan hacer reformas a la Constitución, porque la mayoría simple no permite que haya reforma a la Constitución.

Actualmente, quienes están por la transformación del país tienen mayoría en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores, pero no tienen mayoría calificada, porque la mayoría calificada implica no 50 por ciento más uno, sino dos terceras partes de los votos, y la Constitución sólo se reforma cuando se tiene esa mayoría calificada.

De 500 diputados, son 300 de mayoría y 200 plurinominales, 500. Para poder reformar la Constitución se necesita 334; hay que ir por los 334 en la próxima elección para poder llevar a cabo reformas constitucionales.

Ese es el plan C.

**PREGUNTA:** Pero ¿cómo lo va a lograr, si tienen el enemigo en la Suprema Corte y tienen el enemigo en el Poder Judicial?

**PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR:** Primero tener la mayoría en el Congreso, mayoría calificada, que cuando se vaya a votar se piense en eso. Si se está en contra del clasismo, del racismo, de la corrupción, que se piense, a la hora de votar, que sea no sólo para el presidente o la presidenta.

**PREGUNTA:** ¿Voto en bloque, presidente?

**PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR:** Parejo, porque si se tiene el triunfo en la Presidencia, como ahora, ganamos la Presidencia, ganamos la mayoría en el Congreso, pero como no se tiene dos terceras partes en el Congreso se han dedicado a bloquearnos y ahora con la complicidad de un poder faccioso al servicio de la corrupción, que es el Poder Judicial.

Entonces, a la hora de votar que no se esté pensando nada más por el presidente o la presidenta, no. El Congreso es importantísimo, importantísimo, y sí se puede alcanzar.



Si hoy fuesen las elecciones, se alcanza, porque en las encuestas la gente está a favor de la transformación, hay encuestas en donde tenemos una aprobación hasta del 80 por ciento. Ayer estaba yo viendo una encuesta de María de las Heras. A ver, ¿por qué no la pones? Entonces, nada más es informarle a la gente.

Porque puede ser: a ver, voto cruzado, sí para presidente, pero no para diputado, no para senador. No. Si no se fortalece el Congreso, si no se tienen las dos terceras partes, pues el presidente queda atado.

No han podido, como quisieran, ¿no?, atarme de pies y brazos, porque no me dejo ni me voy a dejar, pero miren cómo estamos, y eso es lo que los tiene... Y por eso llegan a estos extremos de corregirle la plana a otro poder, un intervencionismo faccioso.

Bueno, eso es lo primero.

Y de una vez, también, anuncio: en enero envió, sí, en enero envió para... No, septiembre, septiembre, antes de que yo termine, voy a enviar tres, cuando menos tres reformas hasta ahora, pero vienen otras sociales, voy a enviar tres reformas constitucionales:

La del Poder Judicial, para que el pueblo elija a los ministros, como lo establecía la Constitución Liberal de 1857, en la época del presidente Juárez, que los ministros los elegía el pueblo. Juárez fue presidente porque era ministro de la corte; Lerdo, que es el que sustituye al presidente Juárez cuando fallece, era ministro de la corte, era el presidente de la corte; Vallarta fue electo ministro de la corte, José María Iglesias fue electo ministro de la corte. Había elecciones y entonces esa mafia pues... Sólo el pueblo, sólo con la decisión del pueblo se puede llevar a cabo una reforma.

...

**PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR:** No, no, no, es que hay un entorno muy conservador, muchas presiones, muchas presiones del bloque conservador que tiene uno de sus brazos en la abogacía. Es muy difícil encontrar abogados que defiendan al pueblo, son minoría, porque a todos los formaron para proteger intereses de las minorías, de la oligarquía. Entonces, imagínense un abogado que se formó en el molde de Diego Fernández de Cevallos o de Creel, ¿qué se puede esperar de ellos?

Entonces, sólo el pueblo puede salvar al pueblo, la renovación hay que hacerla con el pueblo, el pueblo es el que puede purificar la vida pública.

Entonces, esa es una iniciativa que voy a enviar, pero primero pues hay que tener la mayoría en el Congreso, mayoría calificada se le llama, dos terceras partes.

¿Cuántos son, de los 500 diputados, que hay que tener?

**JESÚS RAMÍREZ CUEVAS:** Trescientos treinta y cuatro.

**PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR:** Trescientos treinta y cuatro, o sea, con el 70 por ciento de los votos. Sí se puede, sí se puede, la mayoría del pueblo está a favor de la transformación.

¿Y cuántos senadores? ¿Cuántos?

**JESÚS RAMÍREZ CUEVAS:** Noventa y seis.

**PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR:** Noventa y seis.

Es afianzar la democracia la reforma al Poder Judicial, eso es importantísimo, y otras que puedan ser en beneficio del pueblo.

Por ejemplo, nos falta que se eleve a rango constitucional el de las personas con discapacidad, el apoyo a las personas con discapacidad. Porque se tiene la pensión a adultos mayores, se tiene las becas y el derecho a la salud, pero falta personas con discapacidad, y otras cosas.

Pero esto del Poder Judicial es muy importante, mucho muy importante, o sea, se requiere, sólo así se va a poder tener una representación del pueblo, porque van a ser los ciudadanos los que van a elegirlos. Ahí se va a buscar el mecanismo, cuando se presente la iniciativa, puede ser que el mismo Poder Judicial tenga posibilidad de presentar candidatos, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, y también independientes, y en listas, y se da a conocer quiénes son, de dónde vienen, porque

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

ahora no se sabe nada, nada más es su alteza serenísima Laynez y su alteza serenísima Dayán, ¿cómo es?

...

### Conferencia matutina del 11 de mayo de 2023

...

**PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR:** Lozano Gracia, y ahí estaba Diego sentado, ahí en la procuraduría. Me consta porque en ese entonces estábamos nosotros demandando que se anularan las elecciones en Tabasco porque encontramos documentación de que Roberto Madrazo como candidato a la gubernatura había gastado 70 millones de dólares, y se presentaron a la procuraduría y al INE de ese entonces todos los documentos.

¿Por qué teníamos esos papeles?

Porque unos vecinos entregaron unas cajas que pensaron que eran boletas que habían utilizado para el fraude electoral, y no, era todo el archivo contable del PRI de Tabasco, y como lo manejaba un contador público entonces todo estaba ordenado, con facturas, pólizas de cheque a nombre de quien iba dirigido el supuesto apoyo.

Creo que en ese entonces se permitían tres millones de pesos como gasto de campaña y lo que estaba en ese archivo era el equivalente a 70 millones de dólares, en ese entonces creo que como 300 millones de pesos. De tres millones a 300.

¿Quién vio eso?

Pues Lozano Gracia con Diego. ¿Ustedes creen que se hizo algo, o en el INE, con todas las pruebas?

Se rebasó sin problema el tope de campaña, no hubo justicia.

Bueno, recientemente, cuando la elección del presidente Peña, lo mismo, presentamos una denuncia porque habían rebasado el tope de campaña.

¿Qué resolvieron los del INE y los del tribunal?

Que los que habían rebasado el tope de campaña habíamos sido nosotros.

Ahora está en la cárcel el señor Lozoya y ya declaró que sí recibió dinero para la campaña del presidente Peña. ¿Ya qué se hace?

Entonces, basta de simulaciones. Si me preguntan qué hacer, no hay más que el método democrático, que el pueblo elija para que la autoridad —sea un diputado, sea un senador, sea un ministro, sea el presidente de México— solamente tenga como amo al pueblo de México, al que lo eligió, no a grupos de intereses. Porque, si al presidente lo eligen los oligarcas, pues va a ser un pelele, un títere de los potentados y no va nunca a voltear a ver al pueblo.

Por eso una de las cosas más importantes que estamos llevando a cabo es la separación tajante del poder económico y del poder político, el que el gobierno represente a todos; pero eso les cuesta mucho trabajo a nuestros adversarios conservadores aceptarlo, porque ellos no toman en cuenta al pueblo, para ellos no existe el pueblo. Es una élite completamente divorciada del pueblo, no le tienen amor al pueblo.

La democracia es el gobierno del pueblo, para el pueblo, con el pueblo. Por eso cuando se vota, a ver, que haya pensión a los adultos mayores, imagínense a los diputados del PAN votando en contra de las pensiones.

Cuando se decidió apoyar a los jóvenes, que sólo les llamaban 'ninis', que ni estudiaban ni trabajaban, y se empezaron a entregar las becas o se les dio trabajo como aprendices a los jóvenes, hubo una campaña de jóvenes fifís en contra de esa política, que se le estaba dando becas a los 'ninis'. Afortunadamente, pues ya las cosas en México son distintas, ¿no? Y eso nos ayuda mucho.

Entonces, ¿qué conclusión?





Pues hay que votar, hay que votar, hay que votar, no sólo para el candidato a presidente, hay que votar por los legisladores, por los candidatos a diputados y a senadores, para que la transformación cuente con mayoría calificada.

¿Qué es mayoría calificada?

Es dos terceras, como 66 por ciento de los votos, 66 por ciento de los votos. Porque se puede tener mayoría simple, 50 más uno, pero eso permite aprobar leyes, reformar leyes, pero no reformar la Constitución.

¿Por qué están bloqueando los conservadores?

Porque, aun cuando los legisladores de la transformación son mayoritarios, no alcanzan a tener mayoría calificada; pero sí podrían tener mayoría calificada si se está a favor del cambio. Eso es lo que se va a resolver en el 24.

¿Quieres transformación? ¿Quieres que continúe la transformación o no? Eso es lo que se va a votar.

¿Quieres que regresen los corruptos? Ya sabes por quién vas a votar.

¿Quieres que siga la transformación? También, ya sabes.

¿Quieres que siga el clasismo, que te sigan humillando? Ya sabes por quién vas a votar.

¿Quieres que siga el racismo? Ya sabes por quién vas a votar.

¿Quieres que continúe la discriminación? Ya sabes por quién vas a votar.

¿Quieres que se sigan entregando los bienes de la nación a particulares y a extranjeros? Ya sabes por quién tienes que votar.

¿Quieres que, por el bien de todos, primero los pobres? Ya sabes también por quién vas a votar.

¿Quieres que continúen las pensiones para los adultos mayores? Ya sabes por quién vas a votar.

¿Quieres que sigan ganando 500, 600 mil pesos mensuales los ministros de la Corte? Ya sabes por quién vas a votar.

Está clarísimo todo. Por eso, qué bueno que están surgiendo todos estos temas.

¿Quieres que sigan los medios de comunicación manipulando? Ya sabes por quién vas a votar.

¿Quieres que siga habiendo periodistas millonarios, con residencias y con departamentos en el extranjero? Ya sabes por quién vas a votar.

**PREGUNTA:** (inaudible)

**PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR:** Ese es otro asunto. Pero está muy claro, o sea, ¿qué partido?, pues ya cada quien que decida, ¿no?, o sea, pero la gente se va a dar cuenta.

...

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.

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

### VOTO CONCURRENTENTE CONJUNTO QUE FORMULAN EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA Y LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DE LOS RECURSOS DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS<sup>52</sup>

Respetuosamente, emitimos el presente voto concurrente pues, si bien compartimos el sentido de la sentencia por el que se revoca el Acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral<sup>53</sup> identificado como ACQyD-INE-80/2023 a fin de declarar la procedencia en la adopción de las medidas cautelares solicitadas, **nos apartamos de algunas consideraciones en el dictado de la medida en su modalidad de tutela preventiva y sus efectos.**

Lo anterior, derivado de que, aunque advertimos reiteración en expresiones similares que inciden en los procesos electorales locales y en el próximo proceso electoral federal: *i)* ello se sostiene de los precedentes SUP-REP-64/2023 y acumulado, así como SUP-REP-89/2023, sin que encontremos que el SUP-REP-229/2021 pueda ser empleado al tener un contexto diferente; en ese sentido, *ii)* el riesgo inminente que es juzgado no justifica la adopción de todos los efectos de la ejecutoria.

### ÍNDICE

1. Contexto del caso .....	43
2. Argumentos de la sentencia .....	44
3. Razones que justifican el sentido del voto .....	47
a. Coincidimos en que, desde un análisis preliminar, el funcionario realizó expresiones relacionadas con el voto por lo que es necesario ordenar la suspensión en su difusión .....	47
b. Las medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva son precedentes: aunque no por todas las consideraciones .....	50
c. No compartimos los efectos de la sentencia: aunque son similares a los dictados en el SUP-REP-229/2021, las circunstancias de este caso son distintas .....	56
4. Conclusión.....	69

<sup>52</sup> Con fundamento en los artículos 167 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

<sup>53</sup> En lo sucesivo, Comisión de Quejas y Denuncias.



## 1. Contexto del caso

El presente asunto se origina con las quejas presentadas por los ahora recurrentes con el objeto de denunciar expresiones realizadas por el presidente de la República en las conferencias mañaneras de los días nueve y once de mayo del presente año.

En consideración de los quejosos, las manifestaciones constituyen actos de coacción al voto en relación con el proceso electoral federal 2023-2024 que está próximo a iniciar y con los procesos electorales locales en desarrollo en Coahuila y Estado de México, además que, desde su punto de vista se transgreden los principios en materia electoral y con ellas se incurre en la comisión de actos anticipados de precampaña y campaña, la difusión de propaganda gubernamental personalizada y un uso indebido de recursos públicos.

Asimismo, uno de los quejosos precisó que se realizaron expresiones para coaccionar a la ciudadanía al mencionar el uso de los programas sociales.

Además, para uno de los quejosos, las manifestaciones fueron retomadas por distintas personas servidoras públicas con lo que se utilizaron indebidamente recursos públicos para realizar llamamientos expresos para votar por una determinada alternativa.

En ese sentido, solicitaron que se dictaran medidas cautelares, se eliminaran los contenidos de las conferencias y se instruyera al funcionario público a abstenerse de formular pronunciamientos encaminados a solicitar el voto a favor o en contra de alguna fuerza política.

Al respecto, la Comisión de Quejas y Denuncias recibió las quejas y, una vez desahogadas las diligencias de investigación preliminar, identificó el marco normativo en el que se desarrollaban las conductas denunciadas y, en lo que interesa:

- i) Determinó la **improcedencia** de las medidas cautelares ya que, bajo la apariencia del buen Derecho, las expresiones del presidente de la República se encontraban vinculadas con una reforma judicial y con los porcentajes de integración del Congreso

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

de la Unión de cara a su próxima renovación, no así con los procesos electorales locales en desarrollo.

En ese sentido, la responsable **no advirtió urgencia o peligro en la demora que justificara la adopción de la medida** al no encontrar relación con los procesos electorales locales en curso.

- ii) Respecto de las **medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva**, la responsable estimó su **improcedencia** pues la solicitud versaba sobre **hechos futuros de realización incierta** en términos de lo previsto en el artículo 39, numeral 1, fracción III del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral<sup>54</sup>.

Para la responsable, era necesario que se demostrara la existencia de un **riesgo eminente de transgresión a los principios** en materia electoral, con base en una **razonable probabilidad de que las conductas denunciadas y posiblemente constitutivas de un ilícito puedan generarse nuevamente, lo que en el caso no acontecía.**

En el caso, la Comisión de Quejas y Denuncias no advirtió información que arroje, con suficiente grado de probabilidad, que el presidente realizará **declaraciones que afecten a los procesos electorales locales.**

No obstante, ante el ámbito y naturaleza de su cargo, estimó necesario emprender un pronunciamiento a fin de que el presidente de la República ajustara sus actos y conductas a los límites y parámetros expuestos, recalcando la obligación de conducirse con imparcialidad y neutralidad.

### 2. Argumentos de la sentencia

En primer lugar, la sentencia declara **fundados** los agravios de los recurrentes vinculados con la falta de exhaustividad en el análisis contextual de las conferencias matutinas, asimismo, declara que existió una indebida motivación.

Para ello, en la sentencia se precisa que las expresiones denunciadas no se vincularon únicamente con una posible reforma constitucional al poder

---

<sup>54</sup> En adelante, Reglamento de Quejas y Denuncias.



judicial, sino con la forma en la que debe votar la ciudadanía para lograr la eficacia del “Plan C”.

En el caso, se determina que, contrario a lo sostenido por la responsable, esta Sala Superior ya juzgó que las referencias al “Plan C” en las que se llama a cierto sentido de la votación constituye una afectación a los procesos electorales locales en curso y, en ese sentido, la libertad de expresión cede frente al principio de imparcialidad que orienta la celebración de los comicios<sup>55</sup>, máxime si el presidente de la República tiene un especial deber de cuidado con motivo de sus funciones<sup>56</sup>.

A partir de ello y desde un análisis preliminar, la sentencia estima que los hechos denunciados pudieran ser contrarios a las disposiciones constitucionales al comprender expresiones de índole electoral que involucra el voto en los **procesos electorales de Coahuila y Estado de México en desarrollo**.

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

En el análisis del caso, la sentencia precisa de que a pesar de que los hechos denunciados son consumados y futuros, sí es posible el dictado de una medida cautelar en su vertiente preventiva cuando la conducta posiblemente ilícita afecte principios y valores ante la finalidad de evitar que se repita la ilicitud.

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

- **Llamado a votar y no votar:** Las expresiones denunciadas se realizaron durante dos conferencias matutinas por el Presidente de la República los días 9 y 11 de mayo, aunado a que hizo referencia a programas sociales como logros de su gobierno —pensiones para adultos mayores—, en el entendido de que dichas conferencias son el mecanismo para hacer llegar mensajes a la opinión pública.

<sup>55</sup> Conforme a lo sostenido en el SUP-REP-64/2023.

<sup>56</sup> Con apoyo en lo resuelto en los SUP-REP-20/2022 y SUP-REP-111/2021.

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

- **Calidad y tipo de servidor público.** La persona denunciada es el presidente de la República, por tanto, se trata de un servidor público del más alto nivel.
- **Expresiones.** Las expresiones abordan *cuestiones políticas y electorales* en las que el funcionario manifiesta que se debe votar en bloque por los cargos de presidencia, diputaciones y senadurías, señalando cuántas personas a los dos últimos cargos debían de ser electas para lograr el objetivo, así como las consecuencias de votar por lo que denomina la transformación o el régimen conservador.
- **Tiempo.** Los hechos sucedieron mientras transcurren las **campañas de los procesos locales, pero previo al proceso electoral federal 2023-2024.**

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

De esos precedentes, la sentencia desprende que **no es la primera vez en la que el presidente de la República se refiere a temas electorales**, al denominado “Plan C” y se pide a la ciudadanía que no vote por el régimen conservador y sí se vote por los diputados, senadores y presidente afines a su “movimiento”.

Así, para la responsable, ante el riesgo de que un servidor público del más alto nivel afecte la equidad en la contienda, en tanto se advierte un actuar sistemático, **estimó procedente el dictado de las medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva** y, en consecuencia:

- Se vinculó al presidente de la República para que se abstuviera de utilizar los espacios de comunicación oficial y aprovechar su cargo con fines político-electorales;
- Se vinculó al presidente para que se abstuviera de presentar, difundir, publicar y poner a disposición de la señal satelital, así como a emitir cualquier manifestación que llame a votar o no votar por alguna fuerza política.
- Se vinculó a la Consejería Jurídica, al titular de la Coordinación General de Comunicación Social, Vocería del Gobierno de la República; al Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales CEPROPIE, así como a cualquier otra persona Servidora Pública que participe dentro del formato informativo de las



conferencias matutinas conocidas como “mañaneras”, a colaborar en el cumplimiento de las medidas cautelares confirmadas por esta ejecutoria.

- Se apercibió al presidente sobre que la Comisión de Quejas y Denuncias podrá de manera directa y sin trámite alguno ordenar a cualquier concesionaria pública o privada el cese de cualquier transmisión o difusión de programas, spots o materiales de video o audio violatorios de las medidas cautelares referidas.
- Se facultó al INE para tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de lo ordenado por esa determinación.

### 3. Razones que justifican el sentido del voto

#### a. Coincidimos en que, desde un análisis preliminar, el funcionario realizó expresiones relacionadas con el voto por lo que es necesario ordenar la suspensión en su difusión

Compartimos las consideraciones de la sentencia por las que se sostiene que, desde una perspectiva preliminar, las referencias al “Plan C” en las que se manifiesta que no se vote por el bloque conservador impacta en los procesos electorales locales de Coahuila y Estado de México.

Lo anterior, pues esta Sala Superior ya determinó que ese tipo de expresiones al estar alojadas en plataformas disponibles para la ciudadanía de esas entidades federativas, conllevan a que se afecten dichos procesos locales<sup>57</sup>.

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

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

---

<sup>57</sup> Véase, lo resuelto en el SUP-REP-64/2023.

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

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

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

Como es sabido, la transformación del sistema electoral en todo momento ha estado acompañado de los contextos políticos y de las exigencias sociales que demandan elecciones auténticas, equitativas y libres.

En lo que interesa, la reforma constitucional del año dos mil siete no fue la excepción y se instituyó como la reforma que logró crear las **condiciones para responder a los fenómenos** que se presentaron con los resultados de las elecciones presidenciales del año anterior al existir claros descontentos y polarización, **centrándose la negociación en las condiciones que aseguraran la equidad**<sup>58</sup>.

Cabe recordar que dicha reforma derivó del descontento de algunos partidos políticos que no estaban satisfechos, en general, con el marco electoral y, en particular, con la integración del Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral. De esa forma, en el mencionado proceso de negociación que incluyó cómo serían nombradas las personas consejeras electorales solo participaron el PRI y el PAN, mientras que el PRD no tomó parte, lo cual, detonó los cuestionamientos a las actuaciones y decisiones de la autoridad electoral durante y después de las elecciones presidenciales.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Véase, IFES, *Aplicación de la Reforma Electoral de 2007/2008 en México desde una perspectiva internacional* comparada. Equipo investigador IFES (Fundación Internacional para Sistemas Electorales). Primer informe, mayo 2009. pág. 12 ss. Disponible en [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-publicaciones/docs/Informe\\_IFES\\_I.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-publicaciones/docs/Informe_IFES_I.pdf)

<sup>59</sup> Cfr. Flores Andrade, Anselmo, *La reforma constitucional de septiembre de 2007 en México. Otra vuelta de tuerca al reformismo electoral mexicano*, 2008. Disponible en:





En ese contexto existieron situaciones que erosionaron el piso entre los partidos y que evidenciaron las presiones entre los poderes del Estado. Tal fue el caso suscitado con el llamado “decretazo” de septiembre de dos mil dos mediante el cual el presidente Vicente Fox modificó el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión (“Ley Televisa”) para reducir en alrededor de un 90 % el tiempo aire que, por concepto de pago en especie de contribuciones fiscales, las concesiones tenían que ceder al Estado (así, en la televisión, ese tiempo se redujo del 12.5% del total del tiempo de transmisión al 1.25%).<sup>60</sup>

Por ese y otros fenómenos sociales, la reforma electoral de dos mil siete tuvo por objeto, entre otras cuestiones, robustecer el **modelo de comunicación política** en materia electoral, de tal suerte que se regularon en la Constitución Federal tres aspectos esenciales: **I)** se constriñó a los servidores públicos a conducir su actuar con imparcialidad en el manejo de los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia; **II)** se ampliaron las bases sobre propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro entre de los tres órdenes de gobierno; y **III)** se realizó la remisión a la ley secundaria respecto al régimen de sanciones.

Así, después de varios meses de intensa negociación, a propuesta de la minoría, y, con el consenso de las cuatro fuerzas políticas más importantes del país (PAN, PRD, PT y PRI)<sup>61</sup> se elaboró un proyecto de iniciativa de reforma constitucional en materia electoral, que fue aprobado por amplia mayoría en la Cámara de Senadores y sin ningún problema en la de diputados (a pesar de los múltiples intentos del PVEM por obstaculizar su aprobación).

---

SciELO, [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0124-05792008000100003#38](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05792008000100003#38).

<sup>60</sup> Cfr. Alanis, *et. al.*, Estudios sobre la reforma electoral 2007. *El papel de los medios electrónicos y su relación con el Estado*. Talleres Gráficos de México, México, pp. 63 y 64. Disponible en [https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos\\_libros/Estudios%20sobre%20la%20reforma%20electoral%202007.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Estudios%20sobre%20la%20reforma%20electoral%202007.pdf)

<sup>61</sup> Cfr. Alanis, *op. Cit.* p.74,

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

De hecho, en la exposición de motivos de la reforma constitucional se precisó que ésta tenía por objeto llevar al texto de la Carta Magna *“las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso de este poder para promover ambiciones personales de índole política”*.<sup>62</sup>

Corolario a lo anterior, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales se argumentó que la mencionada reforma tuvo como finalidad *“impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales”*.<sup>63</sup>

También se enfatizó que en México era urgente *“armonizar con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que **los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.**”*<sup>64</sup>

De esta manera, a partir de la reforma constitucional electoral de dos mil siete se edificó un *“diseño institucional y un modelo constitucional comprometido con la regulación, protección y preservación de la acción política, y ésta es la actividad de los ciudadanos que influyen en los asuntos públicos a través de su voto, expresión o trabajo”*<sup>65</sup>, aún vigente.

### **b. Las medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva son procedentes: aunque no por todas las consideraciones**

---

<sup>62</sup> Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicación en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007. Proceso legislativo de reforma constitucional disponible en [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/055\\_DOF\\_13nov07.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/055_DOF_13nov07.pdf).

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Rosa María Mirón Lince, *El derecho electoral como pilar de la transición a la democracia. Evolución social y racionalidad normativa*, en Fernando Serrano Migallón (coord.), *Derecho electoral*, México, UNAM–Porrúa, 2006, p. 37.



Acompañamos la sentencia, porque, desde nuestra perspectiva, existen dos precedentes que acreditan la reiteración de las conductas aquí denunciadas; sin embargo, nos apartamos de ciertas consideraciones que refieren que la sistematicidad o reiteración de la conducta se sustenta en el SUP-REP-229/2021.

Desde nuestra perspectiva, la acción de tutela preventiva tiene como finalidad, principalmente, evitar la realización de un acto contrario a derecho o la producción del daño.

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

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

En este sentido, para garantizar la protección de ciertos valores, principios y derechos, se ha reconocido que las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo. Así, su naturaleza demanda adoptar las medidas de precaución necesarias para que el daño no se genere.

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

En el análisis para valorar la probabilidad de que un hecho ocurra, la autoridad debe enfrentar un razonamiento predictivo sustentado en

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

evidencias que permitan inferir, con cierto grado de “plausibilidad”, que los actos sobre los que se dictan se cometerán, continuarán o se realizarán en el futuro.

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

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

Lo anterior **no implica pensar que deben probarse hechos futuros** (cuestión imposible en la práctica probatoria), sino que, por el contrario, **deberán valorarse hechos pasados que indiquen o permitan presumir con determinada plausibilidad (o indiciariamente) que pueden ocurrir de forma inminente.**<sup>66</sup>

En ese sentido, siempre que existan elementos o cuestiones de hecho de los que se derive la **real posibilidad** de que se genere una lesión de derecho o violación del ordenamiento jurídico, deben **anticiparse—o remove**<sup>67</sup> las causas de ese acto lesivo de inminente realización.<sup>68</sup>

### **Caso concreto**

---

<sup>66</sup> REVIRIEGO, JOSÉ ANTONIO, “La tutela preventiva y la acción preventiva en el derecho argentino”, Ponencia presentada al XXIII Congreso Nacional de Derecho procesal, organizado por la Asociación Argentina de Derecho Procesal (AADP), Mendoza, Argentina, 2005, p. 146.

<sup>67</sup> REVIRIEGO, JOSÉ ANONIO, *op. cit.*, p. 137

<sup>68</sup> *Ibidem.*, p. 139.



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

Esto, porque no basta con que recientemente se hubiera dictado una medida cautelar similar al Ejecutivo Federal, pues para su concesión es insuficiente una mera suposición, sino que debe evidenciarse la existencia de un riesgo inminente de transgresión a los principios de la función electoral, basada en una razonable probabilidad de que las conductas denunciadas y posiblemente constitutivas de un ilícito puedan generarse nuevamente, lo que en el caso no aconteció.

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

En la sentencia, se sostiene que en atención a esos precedentes no es la primera vez que el presidente de la República realiza manifestaciones vinculadas con procesos electorales como es: **1)** la referencia a temas electorales o a cualquier información que pudiera influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, **2)** la mención del denominado “Plan C” consistente en que no se vote por el bloque conservador para que siga la transformación, y **3)** la solicitud a la ciudadanía de manera directa que se vote no sólo por los diputados, sino por el presidente de la República y los senadores de su partido político u otros que sean afines a su “movimiento” para el proceso electoral federal 2023-2024.

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

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

A partir de lo anterior, acompañamos la sentencia porque estimamos que **exclusivamente** los precedentes SUP-REP-64/2023 y acumulado y SUP-REP-89/2023 acreditan la reiteración de las conductas del presidente de la República sobre expresiones emitidas en conferencias matutinas relacionadas con el denominado “Plan C” y sus posiciones sobre las próximas elecciones a fin de contar con una mayoría en el Congreso de la Unión.

En efecto, en el SUP-REP-64/2023 y su acumulado, este Tribunal confirmó la procedencia de las medidas cautelares y reconoció que el contenido de las expresiones relacionadas con el “Plan C” –consistentes en no votar por el bloque conservador para que siga la transformación– debía suspenderse, porque la apariencia del buen derecho y bajo una óptica de análisis preliminar se trataban de manifestaciones que podían afectar los procesos locales de Coahuila y Estado de México.

Lo anterior, pues el estudio de los planteamientos de los recurrentes se orientó a sostener si era válido o no difundir propaganda gubernamental y conferencias de prensa y, en ese sentido, hasta dónde se limitaba la libertad de expresión de las personas servidoras públicas.

Por su parte, en el SUP-REP-89/2023 esta Sala Superior sostuvo que los mensajes relacionados con el apoyo de candidaturas de la cuarta transformación para lograr una reforma constitucional no era una cuestión que, de manera preliminar, afectara a los procesos electorales. Sin embargo, de las expresiones que realizó el presidente de la República en la conferencia de diecinueve de abril, advirtió que se relacionaban con el denominada “Plan C” a fin de que MORENA cuente con una mayoría en el Congreso de la Unión.

Desde nuestra perspectiva, los anteriores precedentes acreditan un **actuar reiterado** del presidente de la República porque se desarrollaron en un **contexto similar**, ya que las expresiones se emitieron en las conferencias matutinas, las cuales se relacionan con el denominado “Plan C”; la **intención** de que MORENA cuente con una mayoría en el Congreso de la



Unión; con el próximo proceso electoral federal; y con el voto de la ciudadanía, lo cual se evidencia en la tabla siguiente:

SUP-REP-64/2023	SUP-REP-89/2023	SUP-REP-114/2023
<p>Presidente de la República: ...ahora hay un plan C, que no estén pensando que ya terminó todo.</p> <p>Interlocutor: ¿Cuál es?</p> <p>Presidente de la República: Pues que no se vote por el bloque conservador para que siga la transformación, ni un voto a los conservadores, si a la transformación. Ese es el plan C, ese ya lo aplicamos en el 18, fue el pueblo el que dijo 'basta' y se inició la transformación...".</p>	<p>Presidente de la República: El 1º de septiembre del año próximo, 1º de septiembre del año próximo, ese día voy a informar al pueblo de México, va a ser mi último informe antes de terminar mi mandato; para entonces ya van a estar en funciones los nuevos legisladores, porque la elección va a ser en junio del año próximo. Y aquí estoy hablando del 1º de septiembre, es decir, va a entrar la nueva legislatura, que espero con toda mi alma que se integre por voluntad del pueblo, de manera democrática, con una mayoría calificada de diputados y senadores vinculados a nuestra Cuarta Transformación</p> <p>Va a depender de que el pueblo decida votar, no sólo por un candidato de nuestro movimiento, candidata o candidato, sino también, que es muy importante, por los legisladores candidatos a diputados y senadores</p>	<p>Presidente de la República: Entonces, ¿qué es lo que se tiene que hacer?</p> <p>Pues, primero, que se tenga mayoría calificada en el Congreso para que se puedan hacer reformas a la Constitución, porque la mayoría simple no permite que haya reforma a la Constitución.</p> <p>Pregunta: Pero ¿cómo lo va a lograr, si tienen el enemigo en la Suprema Corte y tienen el enemigo en el Poder Judicial?</p> <p>Presidente de la República: Primero tener la mayoría en el Congreso, mayoría calificada, que cuando se vaya a votar se piense en eso. Si se está en contra del clasismo, del racismo, de la corrupción, que se piense, a la hora de votar, que sea no sólo para el presidente o la presidenta.</p> <p>Pregunta: ¿Voto en bloque, presidente?</p> <p>Presidente de la República: Parejo, porque si se tiene el triunfo en la Presidencia, como ahora, ganamos la Presidencia, ganamos la mayoría en el Congreso, pero como no se tiene dos terceras partes en el Congreso se han dedicado a bloquearnos y ahora con la complicidad de un poder faccioso al servicio de la corrupción, que es el Poder Judicial.</p>

Visto lo anterior, advertimos que el contexto en que se originaron los hechos denunciados en los precedentes guarda similitud a los hechos materia de análisis del presente asunto, por lo que, como se sostiene en la sentencia, sí se acredita la sistematicidad de las conductas denunciadas y, por lo tanto, un daño a los bienes jurídicos protegidos, lo cual es suficiente para el dictado de las medidas cautelares en tutela preventiva.

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

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

Sin embargo, estimamos que no es viable justificar una supuesta sistematicidad de conductas sobre la base de hechos distintos, por lo que no compartimos que se utilice la sentencia SUP-REP-229/2021 para acreditar la reiteración de las conductas aquí denunciadas.

Esto es así porque en ese asunto esta Sala Superior confirmó el dictado de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, en atención a expresiones de propaganda gubernamental y de contenido electoral para proteger el periodo de veda electoral del proceso electoral concurrente 2020-2021, cuya motivación e imperiosidad en el dictado de la medida fue distinto como se explicará más adelante.

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

**c. No compartimos los efectos de la sentencia: aunque son similares a los dictados en el SUP-REP-229/2021, las circunstancias de este caso son distintas**

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

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

*a) Se declara **procedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas respecto de los materiales denunciados.*

*b) Se vincula a la **Presidencia de la República** para que en **un plazo que no podrá exceder de veinticuatro horas contadas**, a partir de*





*la notificación de la presente sentencia, realice todas las acciones, trámites y gestiones necesarias, por sí o a través del servidor público que se encuentre en aptitud material y jurídica de realizarlo, proceda a eliminar las publicaciones, para eliminar o modificar las publicaciones que contiene los audiovisuales y/o versiones estenografías de las conferencias matutinas del **nueve y once de mayo de 2023**, en cualquiera plataforma oficial, y únicamente respecto de las expresiones objeto de la medida cautelar.*

*c) Se declara **procedente** la adopción de medidas cautelares, en su vertiente de **tutela preventiva**, para prevenir la comisión de conductas como la denunciada en este caso.*

*d) Se **exhorta al Presidente de la República** se abstenga, bajo cualquier modalidad o formato de comunicación oficial, de llamar a votar o no votar por determinados partidos políticos o movimientos electorales.*

*e) **Vinculación para el cumplimiento de la presente sentencia.** Se vincula al titular de la Coordinación General de Comunicación Social, Vocería del Gobierno de la República; al Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales CEPROPIE a colaborar en el cumplimiento de las medidas cautelares confirmadas por esta ejecutoria.*

Ahora bien, explicaremos las razones de nuestra posición.

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

En efecto, esta Sala Superior ha sostenido que el sistema tutelar tradicional tiene una tutela diferenciada en función del concepto de prevención. Es decir, un desarrollo específico del derecho procesal y del ejercicio jurisprudencial que se encuentra dirigido a **evitar la manifestación del daño o la alteración de la situación protegida**, más que a restituir al sujeto por daño recibido.<sup>69</sup>

#### TUTELA JURISDICCIONAL

*Tutela tradicional con efectos declarativos, constitutivos o resarcitorios*

*Tutela diferenciada con efectos preventivos (Tutela preventiva en sentido amplio)*

<sup>69</sup> Zela Villegas, Aldo (2010). "La tutela preventiva de los derechos: una introducción". *THEMIS Revista De Derecho*, (58), 41-52. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/9116>

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

(plenamente aplicable ante derechos de carácter patrimonial)

(aplicable ante derechos de carácter intangible que no pueden ser restituidos)

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

<b>Tutela cautelar preventiva vs tutela inhibitoria</b>	
<b>Tutela Preventiva</b> (Prevención del daño)	<b>Tutela Inhibitoria</b> (Prevención del ilícito)
<b>Naturaleza cautelar</b>	<b>Naturaleza, inicialmente, autónoma</b>
<b>Elementos por considerar para su configuración:</b>	<b>Elementos por considerar para su configuración:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bien jurídico protegido</li> <li>- Inminencia del daño</li> <li>- Grado de daño</li> <li>- Dolo y Culpa</li> </ul>	-Presencia o inminencia del ilícito

La identificación de dichas vertientes **parte de las circunstancias de tiempo en que se encuentra el ilícito que se pretende evitar, o el contexto en que se prevé se desarrollará éste.** Así, dependiendo si la conducta se encuentra realizándose, si se espera una reiteración de conductas ilícitas (o si se prevé se realizará por primera vez), **la tutela implicará una acción dirigida a evitar la continuación del ilícito, evitar la repetición del ilícito o evitar su consumación.**<sup>70</sup>

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

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

En el caso, la sentencia tiene **efectos** consistentes en la vinculación al presidente de la República para abstenerse de realizar ciertas expresiones y, al mismo tiempo, le apercibe para informarle que la Comisión de Quejas podrá ordenar a cualquier persona el cese de cualquier transmisión o

<sup>70</sup> Gozaini, Osvaldo Alfredo. (2014). Medidas Cautelares en el Derecho Procesal Electoral. *Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral*, (27), p 74. Recuperado a partir de [https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos\\_libros/Cuadernos%20de%20Divulgaci%C3%B3n%20No.%2027.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Cuadernos%20de%20Divulgaci%C3%B3n%20No.%2027.pdf)



difusión de programas, facultando al INE a tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de la ejecutoria y vinculando a servidores públicos específicos en el cumplimiento de la sentencia.

No desconocemos que esos efectos son similares a los dictados en el SUP-REP-229/2021, sin embargo, en nuestro juicio, **las circunstancias en el dictado de esa tutela en su vertiente preventiva con el contexto del presente caso distan, por ende, los efectos no pueden ser los mismos** ya que, como se precisó, la imperiosidad en el dictado de la tutela en aquel asunto estuvo motivada en el **inminente inicio del periodo de veda** (la sentencia se emitió tan solo un día antes de su inicio), en los bienes jurídicos que esta etapa electoral protege<sup>71</sup> y en la necesidad de dar certeza a todas las etapas del proceso electoral.

En efecto, en aquel asunto el dictado de la medida derivó en que esta Sala Superior:

- i)* Señalara explícitamente la obligatoriedad de la medida para todas las autoridades y concesionarias públicas y privadas de radio y televisión;
- ii)* Apercibiera al titular del ejecutivo federal a que, en caso de incumplimiento de las medidas cautelares confirmadas, la Comisión de Quejas podría, de manera directa y sin trámite alguno, ordenar a cualquier concesionaria el cese de las transmisiones violatorias de las medidas cautelares; y
- iii)* Vinculara a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión a difundir el contenido de la ejecutoria entre las concesionarias, situación que, en el presente caso se omite.

En ese sentido, observamos que, si bien ordenamos efectos similares a los que sostiene la sentencia aprobada por la mayoría, ello, estaba inmerso en el *contexto* y en el *riesgo inminente* que justificó la procedencia de las medidas cautelares en su *vertiente preventiva* como fue la inmediatez del periodo de veda, así como la sistematicidad y reiteración de las conductas que comprendían.

Por esas razones, desde nuestra perspectiva, **no es conforme a Derecho** vincular al presidente de la República abstenerse de emitir *expresiones*

---

<sup>71</sup> Conforme a lo previsto en la jurisprudencia 42/2016 de la Sala Superior, de rubro “VEDA ELECTORAL. FINALIDADES Y ELEMENTOS QUE DEBEN CONFIGURARSE PARA ACTUALIZAR UNA VIOLACIÓN A LAS PROHIBICIONES LEGALES RELACIONADAS.”

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

*como las denunciadas, así como expresiones equivalentes, ni usar recursos recursos públicos en propaganda con fines electorales.*

Ello porque, en nuestro juicio y en el contexto de los hechos, ese mandato **puede constituir un acto de censura previa**, ya que, en todo caso, lo verdaderamente imperioso es que dicho servidor público se abstenga de llamar a votar o no votar por una opción política, lo cual se encuentra prohibido por el artículo 134 de la Constitución Federal.

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

Esta posición es acorde con los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que deja en claro la necesidad no solo de respetar o garantizar los derechos y prerrogativas de las personas, sino de entender de forma limitada las restricciones que en nuestro sistema se les imponen.<sup>72</sup>

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

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

En efecto, el artículo 6 de la Constitución Federal establece, entre otros, dos derechos funcionalmente esenciales en la estructura del Estado

---

<sup>72</sup> Tesis: 2a./J. 163/2017 (10a.) de rubro: RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. SU CONTENIDO NO IMPIDE QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LAS INTERPRETE DE LA MANERA MÁS FAVORABLE A LAS PERSONAS, EN TÉRMINOS DE LOS PROPIOS POSTULADOS CONSTITUCIONALES. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, página 487.



constitucional de derecho, que tienen una doble faceta: por un lado aseguran a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía individual, que deben ser respetados y protegidos por el propio Estado y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas centrales para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.

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

Es decir, se trata de una libertad no sólo individual, sino que contiene una dimensión social<sup>73</sup> y exige que se respete el derecho de los individuos no sólo a expresar el pensamiento propio, sino también, como miembros de un colectivo, a recibir información y conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo que hace que revista la característica de ser de orden público y de interés social.

En este contexto, la censura previa se concibe como una interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación, la cual, a nivel convencional, está prohibida, en tanto limita la circulación libre de ideas y opiniones, permite la imposición arbitraria de aquéllas y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, de suerte que no se justifica su imposición, a menos de que se actualice una restricción expresamente prevista.<sup>74</sup>

Por lo tanto, las vinculaciones efectuadas en la sentencia aprobada por la mayoría debieron de en caminarsse a limitar esas invitaciones a votar y no

---

<sup>73</sup> Jurisprudencia P./J. 25/2007 de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, mayo de 2007, página 1520.

<sup>74</sup> Tesis: I.4o.A.13 K (10a.) de rubro: CENSURA PREVIA. ESTÁ PROHIBIDA POR LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS COMO RESTRICCION A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA INFORMACION Y A LA LIBERTAD DE EXPRESION, A MENOS DE QUE SE ACTUALICE LA EXCEPCION CONTENIDA EN SU ARTICULO 13, NUMERAL 4. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 2, página 1329

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

votar, **pero reconociendo la posibilidad de que se difundan las manifestaciones que no estén estrictamente vinculadas con esos llamamientos, por estar amparadas en la doble dimensión del derecho a la libertad de expresión**<sup>75</sup>.

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

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

- Se vulnera el procedimiento previsto por el Consejo General del INE -en ejercicio de su facultad reglamentaria- para analizar el indebido cumplimiento de las medidas cautelares;
- En todo caso, el órgano competente dentro del INE para vigilar el cumplimiento de las medidas cautelares es la Unidad Técnica<sup>76</sup> y no la Comisión de Quejas; y
- Existen diligencias que se deben desahogar antes de emitir un pronunciamiento sobre el incumplimiento de las medidas cautelares.

En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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

---

<sup>75</sup> Véase, lo sostenido en el SUP-REP-54/2022 y acumulado por el que se consideró excesiva la orden de eliminación de todo el contenido del video de una conferencia matutina pues solo debió suspenderse el contenido relacionado con el actuar irregular pues el resto está amparado por la doble dimensión del derecho de la libertad de expresión.

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

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

<sup>76</sup> Véase, entre otros, SUP-REP-97/2022.



disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo<sup>77</sup>.

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

Esta potestad reglamentaria es congruente con el principio de legalidad en la medida en que está supeditada a que exista una disposición constitucional o legal que la prevea<sup>78</sup>, 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.

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 [...]”<sup>79</sup>.

Asimismo, 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

---

<sup>77</sup> Jurisprudencia P./J. 144/2005, de rubro “FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO”.

<sup>78</sup> 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”.

<sup>79</sup> En términos de la jurisprudencia P./J. 30/2007, de rubro “FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES”.

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

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”.

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

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

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

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

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





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

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

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

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

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

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

**Esto es, se faculta a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral para asumir diversas actitudes procesales frente al probable incumplimiento de las medidas cautelares.**

En el caso, 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 LGIPE.

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 propia de tales medidas, 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.

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 accesoria en el marco de la sustanciación de los procedimientos sancionadores, por lo cual es válido que en el Reglamento se conceda dicha atribución a la UTCE.<sup>80</sup>

Cabe precisar que no causa ninguna afectación el que la UTCE valore los planteamientos sobre el incumplimiento de medidas cautelares a través de un incidente, a pesar de que en el Reglamento propiamente no se contemple esa vía.

---

<sup>80</sup> 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.



Lo relevante es que la UTCE tiene la atribución de verificar el cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas por la Comisión de Quejas y que se trata materialmente de una cuestión incidental a la materia principal del procedimiento sancionador.

La validez de la facultad de la UTCE de supervisar el cumplimiento de las medidas cautelares dictadas por la Comisión de Quejas 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 LGIPE.

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

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

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

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

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

En similar sentido, si bien esta Sala Superior ha reconocido la vinculación que tienen las sentencias de este Tribunal a cualquier autoridad, con independencia de que no hayan fungido como responsables en la cadena procesal<sup>81</sup>, estimamos que esa vinculación –en cualquier caso– debe guardar congruencia con los hechos y con las facultades que esa autoridad despliega.

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

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

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

Queremos mencionar que, si bien en el SUP-REP-229/2021 y acumulado, se determinó apercibir al titular del Ejecutivo Federal que, en caso de incumplimiento de las medidas cautelares confirmadas, la Comisión de Quejas podría, de manera directa y sin trámite alguno, ordenar a cualquier concesionaria pública o privada el cese de cualquier transmisión o difusión

---

<sup>81</sup> Jurisprudencia electoral 31/2002 de rubro EJECUCIÓN DE SENTENCIAS ELECTORALES. LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS A ACATARLAS, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE NO TENGAN EL CARÁCTER DE RESPONSABLES, CUANDO POR SUS FUNCIONES DEBAN DESPLEGAR ACTOS PARA SU CUMPLIMIENTO. *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 30.



de materiales violatorios de las medidas cautelares, como se precisó, a diferencia del presente asunto, el contexto de los hechos denunciados son distintos, particularmente, la etapa en la que se desarrolló la controversia y la necesidad de proteger los bienes jurídicos de la veda electoral son circunstancias que en la presente controversia no se actualizan, por lo que no existe la necesidad y urgencia de emitir el apercibimiento en cuestión.

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

#### 4. Conclusión

Por lo expuesto, **presentamos un voto concurrente conjunto** porque nos apartamos de algunas consideraciones que sostienen el dictado de la medida cautelar en su vertiente preventiva; asimismo, nos separamos de algunos de los efectos, particularmente, de aquellos que podrían traducirse en una restricción de libertades injustificada o que no guardan relación con los hechos objeto de análisis.

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

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 167, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS.**

- 1 Con la debida consideración a la mayoría de las magistraturas integrantes del Pleno que avalaron la sentencia dictada en el indicado expediente, formulo el presente voto concurrente, porque, si bien coincido con el sentido de revocar el acuerdo impugnado, me aparto de que se justifique hacerlo respecto de las medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva y, por ende, también disiento de los efectos vinculados con dicho tipo de providencia cautelar.
- 2 Desde mi perspectiva, conforme a los elementos que obran en el expediente, y atendiendo a que se trataba de actos consumados, únicamente procedía conceder la medida cautelar a efecto de que se eliminaran de cualquier plataforma digital las publicaciones que contienen los audiovisuales o versiones estenográficas de las conferencias matutinas del nueve y once de mayo del presente año, al poder estar vinculadas las expresiones allí emitidas por el titular del ejecutivo federal con llamamientos positivos o negativos al voto, lo que pudiera transgredir los principios de imparcialidad y equidad, al poder ser visualizadas por la ciudadanía en general y en particular por aquella de los Estados con proceso electoral actual.
- 3 Sin embargo, estimo que no existían los elementos suficientes para declarar procedentes las medidas cautelares en su



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

### **I. Contexto de la controversia.**

- 4 La problemática se originó con la denuncia que diversos actores políticos efectuaron en contra del titular del ejecutivo federal, por considerar que había transgredido los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda, promoción personalizada y el uso indebido de recursos públicos.
- 5 Lo anterior, derivado de que en las conferencias matutinas del nueve y once de mayo, dicho funcionario público había emitido expresiones solicitando el voto en favor de las candidaturas que postularía MORENA para la integración del Congreso de la Unión en relación con el proceso electoral federal 2023-2024 y afectar de manera directa los procesos electorales que actualmente se celebran en los Estados de México y Coahuila.
- 6 En las respectivas denuncias, se solicitó el dictado de medidas cautelares para que se eliminaran los llamados al voto, así como para que se abstuviera de formular pronunciamientos en ese sentido.
- 7 Una vez sustanciado el procedimiento sancionador por la autoridad instructora, la Comisión de Quejas y Denuncias del

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

Instituto Nacional Electoral, declaró improcedente el dictado de medida cautelar, al estimar que no se advertía la urgencia o peligro en la demora que la justificara, debido a que no observaba manifestación alguna relacionada con los procesos electorales locales que se encuentran en curso en Coahuila y Estado de México y por estimar que la petición versaba sobre hechos futuros de realización incierta.

- 8 En contra de la citada determinación, acudieron los promoventes de la queja primigenia, alegando esencialmente que adolecía de indebida fundamentación y motivación y de falta de exhaustividad, solicitando su revocación.

### **II. Consideraciones de la sentencia aprobada por la mayoría.**

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

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

- 10 En el análisis de este apartado, en la sentencia se estima que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral realizó un indebido análisis contextual de las expresiones denunciadas, debido a que no se vinculan exclusivamente con una posible reforma constitucional al Poder Judicial y con los porcentajes de integración de una nueva legislatura federal en relación con el próximo proceso electoral federal, sino con la forma en que debe votar la ciudadanía en los próximos comicios para que ganen las elecciones con la mayoría calificada en el Congreso de la Unión, además de la Presidencia de la República.





- 11 En este contexto, se considera que la autoridad responsable fue omisa en advertir que las expresiones denunciadas están vinculadas con llamamientos al voto y a no votar por determinados institutos políticos, por lo que, si se encuentran alojadas en las plataformas del gobierno federal y del propio titular del ejecutivo federal, se considera que están disponibles para el público en general, incluyendo a la ciudadanía de los Estados con proceso electoral.
- 12 Por ende, se estima que aparentemente sí se está solicitando a votar por determinados institutos políticos, así como a no votar por otras opciones, siendo las expresiones de índole electoral, por lo que no pueden ser parte del ejercicio de comunicación en materia de transparencia y rendición de cuentas, sino que pudieran afectar la equidad de la contienda o influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.

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

- 13 Respecto de esta modalidad de providencia cautelar, la mayoría del pleno estimó que el contexto en el que se emitieron las expresiones denota que se hizo un llamado a votar y a no votar, que la persona denunciada es un servidor público del más alto nivel, que el contenido es de naturaleza político-electoral, que se emitieron el nueve y once de mayo, esto es, durante los periodos de campaña de los procesos electorales en curso y previo al inicio del proceso electoral federal.
- 14 En cuanto al riesgo de que las conductas se sigan presentando, se invoca el SUP-REP-229/2021, en donde se confirmaron medidas cautelares exhortándose al titular del ejecutivo a abstenerse de aludir a temas electorales; el SUP-REP-64/2023,

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

en que se confirmaron respecto del denominado plan C consistente en que no se vote por el bloque conservador para que siga la transformación; y el SUP-REP-89/2023, en que fueron improcedentes y las manifestaciones referían a que se vote no sólo por los diputados, sino también por senadores de su partido.

- 15 Por ende, para la mayoría es factible concluir que no es la primera vez que el titular del ejecutivo federal realiza manifestaciones vinculadas con procesos electorales, lo que implica un riesgo por el contexto en el que se emiten, es decir, que se verifican a través de radio y televisión, por el jefe de Estado, por la influencia relevante en el electorado, por el deber de cuidado que le es exigible, por lo que se estima que al advertirse un actuar sistemático de la conducta y el riesgo de que pueda seguirse repitiendo, es procedente la vertiente preventiva.

### **C. Efectos de la revocación.**

- 16 Con motivo del sentido de la sentencia, como efectos se señalan los siguientes: **i)** Se declara procedente la adopción de medidas cautelares; **ii)** Se vincula al presidente de la República para que realice las acciones por si o a través de diverso servidor público, para que elimine las publicaciones que contienen los audiovisuales de las conferencias; **iii)** Se vincula al presidente de la República para que, se abstenga de presentar, difundir, publicar y poner a disposición de la señal satelital, cualquier manifestación en la que se llame a votar o no votar por un determinado ente político, así como aquellas que vulneren los principios de neutralidad o usar recursos públicos con fines electorales; **iv)** Se declaran procedentes las medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva; **v)** Se vincula al presidente



se abstenga de realizar o emitir manifestaciones como las denunciadas, así como expresiones equivalentes, ni usar recursos públicos con fines electorales; **vi)** Se vincula a la Consejería Jurídica, al titular de la Coordinación General de Comunicación Social, Vocería del Gobierno de la República; al CEPROPIE, a colaborar en el cumplimiento de las medidas cautelares; y **vii)** Se apercibe al presidente que, en caso de incumplimiento de las medidas cautelares, la Comisión de Quejas podrá, ordenar a cualquier concesionaria el cese de cualquier transmisión de programas, spots o materiales de video o audio violatorios de las medidas cautelares referidas.

### III. Aspecto de coincidencia.

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

#### IV. Razones del disenso.

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

##### ***Naturaleza de las medidas cautelares en tutela preventiva***

20 Esta Sala Superior ha enfatizado la función preventiva de las medidas cautelares o la necesidad de ejercer una tutela preventiva en los términos de la jurisprudencia 14/2015<sup>82</sup>, al concebir tal tutela como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y, con ello, se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.

---

<sup>82</sup> MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 28, 29 y 30.



- 21 Tales consideraciones permiten identificar los principales elementos de las medidas cautelares, así como la finalidad y funcionalidad de su dimensión preventiva.
- 22 Razón por la cual, la autoridad competente deberá analizar de manera preliminar los valores y bienes jurídicos en conflicto, justificando la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida cautelar que se dicte o motivando las razones por las cuales aquélla se niegue.
- 23 En consecuencia, en ambos casos deberá fundar y motivar si la conducta denunciada, conforme a la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, trasciende por lo menos indiciariamente los límites del derecho o libertad que se considera violado y, si de manera preliminar, pudiera ubicarse o no en el ámbito de lo ilícito.

***Caso concreto***

- 24 En el presente asunto, la materia de la denuncia fueron las expresiones pronunciadas por el Presidente de la República en las conferencias de prensa matutinas de nueve y once de mayo de esta anualidad, relacionadas con la determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por la que invalidó diversas reformas en materia electoral y de comunicación social, así como su posicionamiento y estrategia a adoptar en relación con esa temática.
- 25 Sobre el particular, se solicitó la adopción de medidas cautelares en tutela preventiva para el efecto de que se instruyera al titular del Ejecutivo Federal a fin de que se abstuviera de realizar llamados al voto a favor o en contra de alguna fuerza política, y que se vinculara a los servidores públicos a que se abstuvieran

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

de utilizar recursos públicos para difundir expresiones dirigidas a influir en la competencia entre los partidos políticos o promover el voto en un sentido determinado.

26 La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral determinó negar las medidas solicitadas, sobre la base de que no se advertía urgencia alguna o peligro en la demora por no advertirse alguna vinculación con los procesos electorales locales del Estado de México o de Coahuila de Zaragoza.

27 Como se señaló, en la jurisprudencia 14/2015 se establece que la tutela preventiva de las medidas cautelares se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta probablemente ilícita continúe o se repita y con ello lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección, las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.

28 En ese contexto, no comparto la determinación adoptada en la decisión mayoritaria, toda vez que la decisión de otorgar la medida cautelar controvertida de naturaleza preventiva pretende evitar la repetición de la conducta denunciada para preservar los principios que rigen la función electoral, como son la equidad en una contienda futura y la neutralidad con que deben conducirse los servidores públicos, sin embargo, a mi modo de ver, se carece de una base fáctica, así como de elementos probatorios que evidencien un actuar reiterado y sistemático del Ejecutivo Federal a partir de los que sea posible desprender, con cierto grado de objetividad y razonabilidad, la presunción cierta y



fundada de que los aspectos esenciales de las declaraciones y conductas primigeniamente denunciadas se reiterarán en ocasiones futuras.

- 29 Sobre el particular, es oportuno mencionar que la tutela preventiva tiene una naturaleza cautelar que busca prevenir daños, por lo que para su configuración se debe considerar el bien jurídico protegido, la inminencia del daño, el grado de daño, el dolo y la culpa.
- 30 Al respecto, la SCJN<sup>83</sup> ha considerado a los actos futuros e inciertos como aquellos en que sea remota la ejecución de los hechos que se previenen, señalando que no encajan en esa categoría los actos respecto de los que se tiene la certidumbre de que se ejecutarán de no cumplirse determinado mandato de la autoridad que lo condiciona.
- 31 Es decir, que no pueden estimarse como tales aquellos en los que existe la inminencia de la ejecución del acto, los que aun cuando no se han ejecutado, se tiene la certidumbre de que se ejecutarán por demostrarlo así los actos previos relacionados con su ejecución; respecto de los actos futuros, el juicio constitucional sólo es procedente cuando son de inminente realización.
- 32 Se puede advertir que existen actos futuros e inciertos y actos futuros pero inminentes. En los primeros, su realización está sujeta a meras eventualidades por lo que no existe certeza de su comisión futura, de ahí que, la incertidumbre de su realización impide asegurar la existencia de alguna afectación futura a algún bien jurídico o la actualización de algún perjuicio al denunciante.

---

<sup>83</sup> Contradicción de tesis 62/2002-PS.

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

- 33 En cambio, respecto de los actos inminentes, prevalece la certeza de que se realizarán, ya sea de inmediato o cumplidas ciertas condiciones y, debido a la plena convicción de que habrán de realizarse en tiempo cercano, corresponde al operador jurídico, dentro del ámbito de sus atribuciones, proteger los bienes jurídicos que pudieran verse lesionados, así como los derechos de terceros que pudieran afectarse por la comisión del acto inminente.
- 34 Sobre el particular, la propia SCJN<sup>84</sup> ha sustentado que, por regla general, sólo los actos futuros de inminente realización son susceptibles de ser suspendidos, que son aquellos que derivan de manera directa y necesaria de otro ya preexistente, de tal manera que pueda asegurarse que, sin lugar a dudas, se ejecutarán.
- 35 De la misma manera, la Sala Superior ha sustentado que, si bien las medidas cautelares constituyen medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores de la materia, tales facultades no pueden ser desplegadas sobre actos futuros de realización incierta, pues su naturaleza es claramente preventiva y sujeta a los hechos denunciados, lo cual implica que no puedan extenderse a situaciones de posible realización, ya que con su dictado se pretende cesar cualquier acto que pudiera entrañar una violación o afectación a los principios o bienes jurídicos tutelados en materia electoral en tanto se resuelve el fondo de la controversia motivo de la denuncia, por lo que las medidas son accesorias, lo cual las hace depender de un procedimiento

---

<sup>84</sup> Contradicción de tesis 356/2012,





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

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

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

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

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

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

39 Así, a mi modo de ver, no se reunían las condiciones para que se pudiera estar frente a la necesidad de emitir una medida de tutela preventiva, dado que hasta el momento no se ha consumado hecho ilícito alguno, esto es, en el caso ni en precedentes similares se ha determinado que el Presidente de la República sea responsable por realizar, de manera reiterada y sistemática, llamados al voto, a fin de que, en procesos electorales futuros, algún partido o fuerza política obtenga un porcentaje específico de curules y escaños del Congreso de la Unión, ni la presidencia de la República, en contravención de los principios de imparcialidad y neutralidad a los que están sujetas las personas servidoras públicas en términos del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

40 Así, en mi opinión, carecía de justificación imponer la medida cautelar de tutela preventiva analizada, porque se torna restrictiva respecto de hechos futuros de realización incierta, sobre bases y un contexto que no se han actualizado, esto es, posibles manifestaciones que se realicen en las conferencias de prensa matutinas dirigidas a que se emita el voto a favor de la fuerza política que postuló al Presidente de la República para la obtención de una mayoría calificada en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

41 En ese sentido, ante la inexistencia de determinaciones firmes previas en que se haya declarado la existencia de una conducta ilícita de esa naturaleza, considero que no resultaba



jurídicamente válido concluir que existía un riesgo de repetición de la conducta denunciada, pues parte de la premisa equivocada de que, en las conferencias mañaneras se seguirán realizando actos ilícitos consistentes en llamados al voto para la obtención de una mayoría calificada en el Congreso de la Unión, cuando lo que se denunció fueron las expresiones emitidas en dos de ellas.

42 En ese sentido, aun cuando se tenga cierta certeza respecto de que las conferencias de prensa matutinas del ejecutivo federal continuarán realizándose antes y durante el proceso electoral federal dos mil veintitrés-dos mil veinticuatro, ello, por sí mismo, (conforme con los principios de la apariencia del buen derecho y peligro en la demora) es insuficiente para considerar o prever de manera razonable qué es lo que el Presidente de la República podría manifestar o no en ellas ni la naturaleza de esas posibles declaraciones, en la medida que, como se ha señalado, se trata de un ejercicio de comunicación gubernamental en el que existe diálogo e interacción entre comunicadores, participantes y el señalado servidor público de elección popular.

43 De ahí que, desde la perspectiva del suscrito, no basta con una mera suposición para conceder las medidas de tutela preventiva, sino que debe demostrarse porqué motivo se tiene la convicción de la existencia de un riesgo inminente de transgresión a los principios rectores de la función electoral por la posibilidad de que las conductas denunciadas y probablemente constitutivas de un ilícito electoral se podrían generar nuevamente, en particular, porque actualmente no existe una determinación firme por la que se haya declarado en definitiva la violación a los principios de neutralidad e imparcialidad por parte del ejecutivo federal, por haber realizado un llamado al voto con la finalidad de que las

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

fuerzas políticas que lo postularon obtengan una mayoría calificada en las cámaras que conforman el Congreso de la Unión, a fin de que se aprueben reformas constitucionales.

44 Lo cual no acontece en el caso bajo estudio, toda vez que, de los tres precedentes referidos en la sentencia mayoritaria, no se advierte que alguno de ellos se determinara que el Ejecutivo Federal haya inobservado los señalados principios constitucionales, por haber realizado un llamado al voto destinado a obtener una mayoría calificada en el Congreso de la Unión.

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

46 Como se advierte, el primero de los precedentes no guarda algún nexo o relación con los hechos que motivaron la queja en que se emitió la resolución analizada en la sentencia en que se emite el presente voto, en tanto que, en las subsecuentes determinaciones se refirieron al otorgamiento o negativa de medidas cautelares, por lo que, en manera alguna implicaron una calificación jurídica sobre la existencia o no de las faltas atribuidas al ejecutivo federal.



- 47 En ese sentido, debe señalarse que aún y cuando los hechos analizados en las sentencias emitidas en los expedientes SUP-REP-64/2023 y acumulado, así como SUP-REP-89/2023, guardaban relación con conferencias matutinas del Ejecutivo Federal, en las que se planteó la existencia de llamados al voto, estas no constituyen determinaciones de fondo sobre la existencia de las faltas imputadas, además de que tampoco presuponen la acreditación de una conducta antijurídica, pues se trató de la revisión de las determinaciones en sede cautelar respecto de manifestaciones del Presidente de la República, respecto de las que, debe puntualizarse fueron negadas, por no advertirse alguna urgencia en su emisión.
- 48 Además, debe señalarse que, en ninguna de las determinaciones apuntadas, la materia de la controversia guardaba relación con llamados al voto para la obtención de una mayoría calificada en ambas cámaras del Congreso de la Unión para poder realizar reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que no se advierte alguna base jurídica de la que pueda desprenderse un indicio de que se está en presencia de una reiteración de conductas o de su supuesta sistematicidad.
- 49 Por lo anterior considero que la decisión mayoritaria se basó en elementos carentes de objetividad y razonabilidad al invocar de forma genérica la probabilidad de continuidad de las conferencias matutinas en que se hicieran llamados similares a los denunciados, a partir de lo expresado en otras conferencias de prensa; de forma que, desde mi óptica, la conclusión a la que arribó la mayoría de los integrantes de la Sala Superior, parte de meras especulaciones y no en un correcto estándar probatorio

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

en sede cautelar que acreditase el riesgo o peligro real de afectación de los principios rectores de la materia electoral.

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

51 Es por ello que considero insuficiente la sola referencia a actos pasados que no guardan relación con las expresiones que en esta ocasión se analizaron y menos aún, que no se haya demostrado la existencia de resoluciones o sentencias definitivas previas en las que se haya determinado la conducta ilícita del ejecutivo federal, respecto de hechos similares a los ahora estudiados.

52 En ese sentido, desde mi óptica, la presunción de continuidad en la realización de conferencias matutinas resultaba insuficiente para el otorgamiento de las medidas, porque, la realización de este tipo de comunicación gubernamental no implica la comisión de una conducta ilícita, sino que debe analizar el contenido y contexto de los mensajes ahí pronunciados para estar en aptitud jurídica de determinar, bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, si constituyen llamados al voto a favor de una fuerza política y para una finalidad específica.

53 Desde esa óptica, estimo que, en el asunto en que se emite el presente voto, no se demostró que exista información suficiente



que arrojara la posibilidad real y objetiva de que las conductas que se aducen transgresoras de la ley se verificarán, y no la mera probabilidad de que así suceda, al requerirse un riesgo o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral.

54 De ahí que, en mi concepto, la decisión mayoritaria se sustentó de la presunción de comisión de actos futuros de realización incierta, ya que no era posible afirmar que ocurrirán.

55 Por tanto, en el caso, para efectos de la adopción de la medida cautelar resultaba insuficiente que se estimara que las expresiones objeto de denuncia resultaban, preliminarmente, ilícitas, así como que el ejercicio o modelo de comunicación en el que se pronunciaron se continuaría realizando, aduciendo actos pasados, porque, desde mi óptica, son sustancialmente distintos a los aquí analizados y respecto de los que no existe una calificación jurídica de ilicitud.

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

57 Lo anotado adquiere singular relevancia porque para determinar si la emisión de tales expresiones se podría realizar posteriormente y con ello poner en riesgo los principios rectores de la materia electoral, resultaba necesario analizar si la

## SUP-REP-114/2023 Y ACUMULADOS

conducta y expresiones denunciadas implicaron una irregularidad en la materia y posteriormente, definir si existían elementos que en sí mismos y en el contexto de su realización, podrían actualizar su repetición en un momento posterior, sin que sea dable ordenar la suspensión de actos futuros de manera abstracta y general a partir de considerar que hay indicios de que seguirán realizándose conferencias matutinas, pero no así de que en ellas se lleven a cabo manifestaciones que, bajo un análisis preliminar, se traduzcan en vulneración al artículo 134 de la Constitución Federal.

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

### V. Conclusión.

59 En virtud de lo expuesto, si bien comparto el sentido de revocar el acuerdo impugnado, **disiento que ello se justifique respecto de la tutela preventiva solicitada**, pues a mi juicio, dicha modalidad no se encuentra objetiva y razonablemente sustentada, ya que no existen elementos y argumentos para concluir que resultaba factible prevenir una conducta respecto de la cual no se acreditó que fuera un actuar ilícito sistemático, de manera que resulta excesivo y desproporcionado ordenar a los





sujetos denunciados la abstención de emisión de expresiones futuras.

60 Por todo lo expuesto, es que formulo el presente **voto concurrente**.

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