

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS Y PROPAGANDA GUBERNAMENTAL CON IMPACTO EN MATERIA ELECTORAL, ATRIBUIBLES AL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DENTRO DEL EXPEDIENTE UT/SCG/PE/PAN/CG/46/2020.

Ciudad de México, a dos de julio dos mil veinte.

A N T E C E D E N T E S

I. DENUNCIA. El veinticinco de junio del año en curso, el Partido Acción Nacional presentó queja en contra de **Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos**, *por la indebida utilización de los recursos públicos y esencialmente la utilización de propaganda gubernamental para realizar expresiones o posicionamientos político electoral, constituyendo con ello una clara intervención en el marco de los procesos electorales federales y locales.*

Lo anterior, porque en las conferencias de prensa conocidas como “**La mañaneras**”, de veintidós y veintitrés de junio de dos mil veinte, según el quejoso, dicho servidor público realizó manifestaciones que representan, dice, una clara intervención en el marco de los procesos electorales federal y locales.

Por tal motivo, solicitó el dictado de medidas cautelares, bajo la figura de la **tutela preventiva**, a efecto de que se exhorte al Gobierno de la República para que se abstenga de utilizar los recursos del Estado para realizar expresiones político-electorales, encaminadas a influir en la competencia entre los partidos políticos, así como en las preferencias de cara a los próximos procesos electorales.

II. REGISTRO DE QUEJA, DILIGENCIAS PRELIMINARES, RESERVA DE ADMISIÓN, EMPLAZAMIENTO Y PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES. El veintiséis de junio de dos mil veinte, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PAN/CG/46/2020**.

Asimismo, se ordenó realizar diligencias preliminares de investigación, a fin de integrar correctamente el expediente y contar con los elementos necesarios para

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/46/2020

que la Comisión de Quejas y Denuncias estuviera en condiciones de analizar la solicitud de medidas cautelares.

Dentro de la investigación preliminar se ordenó certificar el contenido de las ligas de internet proporcionadas por el quejoso, mismas que se citan a continuación:

- <https://lopezobrador.org.mx/secciones/archivo/>
- https://www.gob.mx/presidencia/archivo/articulos?idiom=es&filter_id=5169&filter_oriqin=archive
- <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-lunes-22-de-junio-de-2020?idiom=es>
- <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-martes-23-de-junio-de-2020?idiom=es>

Ello, con el objeto de dar cuenta del contenido de las conferencias de prensa matutinas realizadas el veintidós y veintitrés de junio de dos mil veinte, en la parte ateniende a los hechos denunciados.

III. ADMISIÓN Y PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR. Una vez que se contaron con los elementos suficientes, mediante acuerdo de veintinueve de junio de dos mil veinte, se admitieron las denuncias y se ordenó remitir la propuesta de pronunciamiento sobre la solicitud de medidas cautelares a esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. COMPETENCIA

La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver sobre la determinación de medidas cautelares, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 459, párrafo 1, inciso b); 468, párrafo 4 y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 5, párrafo 1, fracción II, y párrafo 2, inciso c); y 38, párrafo 1, fracción I, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/46/2020

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de una denuncia en la que se alega, esencialmente, el uso indebido de recursos públicos y la violación a los principios de imparcialidad y neutralidad, atribuibles al Presidente de la República, con motivo de diversas expresiones emitidas en las conferencias de prensa matutinas difundidas a nivel nacional, comúnmente llamadas “**Las mañaneras**”, los días veintidós y veintitrés de junio de dos mil veinte, en contravención a lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interviniendo posiblemente en el marco de los procesos electorales federal y locales que están próximos a iniciar.

SEGUNDO. JUSTIFICACIÓN PARA CONOCER Y RESOLVER EL PLANTEAMIENTO DE MEDIDAS CAUTELARES

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera necesario y justificado entrar al análisis de la solicitud de medidas cautelares, como se explica a continuación.

Con motivo de la pandemia del virus Covid-19 por la que atraviesa el país, el Instituto Nacional Electoral ha realizado distintas acciones y adoptado diversas medidas con base en lo establecido y ordenado por las autoridades sanitarias del país. Entre éstas, destaca el acuerdo del Consejo General INE/CG82/2020, de veintisiete de marzo del presente año, por el que se aprobó, entre otras cuestiones, suspender el trámite y sustanciación de los procedimientos administrativos sancionadores, con excepción de aquellos que, por su urgencia o relevancia, ameritaran su atención inmediata.

Ahora bien, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante sentencia de veinte de mayo del año en curso, dictada dentro del expediente SUP-REP-68/2020, sostuvo que, cuando las quejas o denuncias contuvieran la petición de medidas cautelares -como ocurre en el caso- corresponde a la Comisión de Quejas y Denuncias emitir el respectivo pronunciamiento sobre la viabilidad jurídica de su estudio y pronunciamiento.

Sentado lo anterior, esta Comisión de Quejas considera que, dadas las circunstancias particulares que rodean al caso, ha lugar a analizar y pronunciarse sobre la petición de medidas cautelares, porque la materia central de la queja -y la correlativa solicitud de medidas cautelares- gira en torno a posibles violaciones a la Constitución General y a la normativa electoral vinculadas con la utilización indebida

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/46/2020

de recursos públicos, propaganda gubernamental con contenido electoral y quebrantamiento a los principios de imparcialidad y neutralidad de los servidores públicos con posible impacto en la equidad de la contienda; cuestiones que se consideran relevantes de cara al próximo inicio del proceso electoral federal y los procesos electorales locales que se llevarán a cabo en toda la república mexicana.

Al respecto, se tiene que este año y el próximo siguiente, se destacan por una intensa actividad electoral a nivel nacional, en donde habrán de elegirse 4,030 cargos de elección popular, 500 federales y 3,530 locales, lo que impone a las autoridades electorales un deber reforzado de vigilar y garantizar la regularidad constitucional y legal de los procesos comiciales, así como la vigencia de los principios constitucionales que forman a nuestro régimen democrático.

En efecto, los hechos denunciados –expresiones de naturaleza que podrían catalogarse de naturaleza política-electoral en el marco de un acto público y oficial del Gobierno de la República- ameritan el estudio y pronunciamiento sobre las medidas precautorias para que, de ser el caso, se detengan o suspendan actos que violen el orden jurídico nacional, menoscaben los principios constitucionales o afecten la equidad de la contienda.

TERCERO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se adelantó, el Partido Acción Nacional alegó, en síntesis, lo siguiente:

La violación al artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivado del uso indebido de recursos públicos y la violación a los principios de imparcialidad y neutralidad, en virtud de diversas manifestaciones en materia político-electoral emitidas por el Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, en las conferencias de prensa, también conocidas como “Las mañaneras”, correspondientes a los días **veintidós y veintitrés de junio de dos mil veinte**; actos y hechos que el quejoso califica como contrarios a la norma por **estar encaminados a influir en los procesos electorales federal y locales**.

Las expresiones que el quejoso considera ilegales están relacionadas con el papel y calidad del Presidente de México en la vigilancia y custodia de los procesos electorales; expresiones que serán detalladas y analizadas más adelante.

Por tal motivo, el quejoso solicitó el dictado de medidas cautelares, en su vertiente de **tutela preventiva**, para el efecto de que **se exhorte al servidor público denunciado que se abstengan de utilizar recursos públicos con fines electorales y para que se abstenga de emitir pronunciamientos o expresiones de naturaleza política-electoral a través de los espacios gubernamentales o de la propaganda gubernamental**, como son, al decir del solicitante, las conferencias matutinas.

A) PRUEBAS OFRECIDAS POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

1. **La documental pública.** Consistente en la certificación del contenido de las siguientes ligas de internet:

- <https://lopezobrador.org.mx/secciones/archivo/>
- https://www.gob.mx/presidencia/archivo/articulos?idiom=es&filter_id=5169&filter_origin=archive
- <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-lunes-22-de-junio-de-2020?idiom=es>
- <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-martes-23-de-junio-de-2020?idiom=es>

2. **Instrumental de actuaciones.** Consistente en todas y cada una de las pruebas, constancias y acuerdos que obren en el expediente.

3. **Presuncional en su doble aspecto lógico y legal.** Con el fin de demostrar la veracidad de todos y cada uno de los argumentos esgrimidos en la queja.

B) PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD SUSTANCIADORA

1. Acta Circunstanciadas de veintiséis de junio de la presente anualidad, instrumentada con el objeto de verificar el contenido de los enlaces electrónicos proporcionados por el denunciante, efecto de dar cuenta del contenido de las conferencias de prensa matutinas realizadas el veintidós y

veintitrés de junio de dos mil veinte, en la parte ateniende a los hechos denunciados.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De los elementos probatorios señalados, se desprende que:

- Los días veintidós y veintitrés de junio de dos mil veinte, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos participó en la llamada “**conferencia mañanera**”.
- Los extractos citados por el Partido Acción Nacional en su escrito de denuncia corresponden a declaraciones que efectivamente se realizaron en las conferencias de prensa del veintidós y veintitrés de junio de dos mil veinte (los que transcriben y estudian más adelante).

Lo anterior, de conformidad con la información asentada en el acta circunstanciada de veintiséis de junio de dos mil veinte, en donde se inspeccionó el contenido de los videos y versiones estenográficas de esos eventos, en el sitio oficial de la Presidencia de la República.

- https://www.gob.mx/presidencia/archivo/articulos?idiom=es&filter_id=5169&filter_origin=archive
- <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-lunes-22-de-junio-de-2020?idiom=es>
- <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-martes-23-de-junio-de-2020?idiom=es>

CUARTO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

En primer lugar, los elementos que la autoridad administrativa electoral debe analizar para emitir su pronunciamiento, son los siguientes:

- a) **Apariencia del buen derecho.** La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.
- b) **Peligro en la demora.** 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.
- c) **La irreparabilidad de la afectación.**
- d) **La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.**

La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida —que se busca evitar sea mayor— o de inminente producción, mientras se sigue el proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización.

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* —aparencia del buen derecho—, unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

En este sentido, solo son protegibles por medidas cautelares aquellos casos en los que se acredita la temeridad o actuar indebido de quien con esa conducta ha forzado la instauración del procedimiento.

El primer elemento apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable; en tanto que el **segundo elemento consiste en la posible frustración de los derechos de quien promueve la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.**

Esa situación obliga, indefectiblemente, a realizar una **evaluación preliminar** en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas, a saber, la apariencia del buen derecho, así como el temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final, y así determinar si procede o no el dictado de medidas cautelares.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/46/2020

En atención a la naturaleza de las medidas precautorias, se considera que se requiere una **acción ejecutiva, inmediata y eficaz**, que debe adoptarse mediante la ponderación de los elementos que obren en el expediente, generalmente aportados por el solicitante, con el fin de determinar, en grado de seria probabilidad, si pueden producirse daños o lesiones irreparables a los principios rectores de la materia electoral con la permanencia de cierto tipo de acciones o conductas.

En ese contexto, esta clase de providencias, como todo acto de molestia por parte de la autoridad, necesariamente deben estar fundadas y motivadas para su concesión o denegación, en estricta observancia al principio de legalidad, ya que según sea el sentido de la resolución, con ellas puede afectarse a cualquiera de los sujetos en conflicto.

Por tanto, la autoridad que tenga a su cargo establecer si procede o no acordarlas, y en su caso, determinar cuál procede adoptar, debe realizar diversas ponderaciones que permitan su justificación, como son las atinentes a los derechos en juego, la irreparabilidad de la afectación, la idoneidad de la medida cautelar, así como su razonabilidad y proporcionalidad.

Aunado a lo anterior, debe decirse que la imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados, solo proceden respecto de conductas que se refieran a **hechos objetivos y ciertos**; no así respecto de hechos que se hayan consumado totalmente o futuros de realización incierta, pues el objeto de estas medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves. Su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento, no solo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**¹

Conforme a la apariencia del buen derecho, podrá decretarse una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el sumario, se desprenda la presunta conculcación a alguna disposición de carácter electoral; esto, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

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

Lo anterior, de acuerdo con la jurisprudencia 14/2015 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.**

QUINTO. ESTUDIO SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

Como se señaló, el partido quejoso pretende que, a través de la **tutela preventiva**, se exhorte al Gobierno de la República, para que se abstenga de **utilizar recursos del estado** con fines **electorales**, así como utilizar la propaganda gubernamental con ese propósito, en detrimento de la competencia entre partidos políticos.

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera, desde una óptica preliminar, que esta solicitud es **improcedente**, por lo siguiente.

A) Por cuanto hace al argumento del quejoso, en el sentido de que los hechos denunciados actualizan un uso indebido de recursos públicos con fines electorales y que, con base en esa circunstancia, se deben dictar medidas cautelares, debe señalarse que no ha lugar a acoger su pretensión, en virtud de que ello resulta ser

¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/46/2020

un tópico respecto del cual esta Comisión no puede pronunciarse en sede cautelar, en tanto que atañe al fondo del asunto.

En efecto, ha sido criterio reiterado de esta Comisión de Quejas y Denuncias² y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, para estar en condiciones de adoptar una determinación concreta sobre este tema -uso indebido de recursos públicos- es necesaria la realización de un análisis de fondo en el que, de manera exhaustiva, integral y ponderada de los derechos y libertades en juego, frente a las obligaciones y restricciones atinentes, se determine si se actualiza o no una violación a la Constitución General y a la ley.

Véase, por ejemplo, lo sostenido por la citada Sala Superior en la sentencia recaída al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente SUP-REP-175/2016:

Ahora bien, lo inoperante del motivo de disenso radica en que contrario a lo sostenido por el recurrente, el pronunciamiento de la utilización de bienes públicos, personal de servicio público, elementos y materiales de comunicación social, como consecuencia del aludido contrato, sólo serán objeto de análisis al estudiar el fondo de las quejas planteadas, no al momento de pronunciarse respecto de la procedencia de las medidas cautelares solicitadas.

B) Por cuanto hace al planteamiento formulado por el quejoso, en el sentido de que las expresiones emitidas por el Presidente de México son ilegales, esta Comisión de Quejas considera, bajo la apariencia del buen derecho, que las declaraciones realizadas por dicho servidor público en torno a su calidad de garante o al papel de vigilante o guardián de los procesos electorales, están amparadas en la libertad de expresión y de información.

Lo anterior, en virtud de que, en principio, dichas expresiones si bien se refieren a cuestiones electorales, no rebasan los límites constitucionales ni actualizan las prohibiciones establecidas para los servidores públicos, en virtud de que no se advierte, de forma evidente, que se dirigieron a romper la equidad en la contienda o influir en la voluntad ciudadana, sino que se emitieron como puntos de vista y perspectivas del Presidente de México, en el contexto de cuestionamientos y preguntas de la prensa, por lo que no existe base para dictar medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva.

² El antecedente más reciente fue el acuerdo ACQyD-INE-6/2020 aprobado el veintitrés de junio de dos mil veinte, por esta Comisión de Quejas y Denuncias.

Para llegar a esta conclusión preliminar, se toma en consideración lo siguiente.

OBLIGACIONES DE LAS Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En primer lugar, es necesario señalar las obligaciones constitucionales y legales que, en materia electoral, las y los servidores públicos deben observar y cumplir en todo tiempo, así como el deber reforzado de conducirse con estricto apego a los principios que forman nuestro régimen democrático a fin de garantizar condiciones justas y equitativas en los procesos para renovar cargos públicos.

Especialmente, importa destacar las **principales obligaciones y prohibiciones de las y los servidores públicos** relacionadas con **los principios de equidad, imparcialidad y neutralidad, así como las normas que establecen límites y contornos a su libertad de expresión.**

El artículo 134, párrafo 7, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que las y los servidores públicos tienen la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que está bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Esta obligación tiene como finalidad evitar que las y los funcionarios públicos utilicen los recursos humanos, materiales o financieros a alcance con motivo de su encargo, para influir en las preferencias electorales de las y los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de determinado partido político o candidato.

Sobre el particular, la exposición de motivos de la reforma electoral de 2007, que modificó el artículo 134 constitucional, refiere que [...] *El tercer objetivo que se persigue con la reforma propuesta es de importancia destacada: **impedir que actores ajenos a los procesos electorales, incidan en éstas a través de los medios de comunicación**; así como elevar a rango de norma constitucional la regulación a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas como en periodos no electorales. (...) En México, es 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 de la competencia electoral. (...) Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna, la 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 del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política[...].*

Así, la adición al artículo 134 constitucional, incorporó la tutela de dos bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: la imparcialidad y la equidad en los procesos electorales. De esta manera, el constituyente, hizo especial énfasis en tres aspectos:

- a. Impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político, candidata o candidato a cargo de elección popular; así como el uso de éste para promover ambiciones personales de índole política;
- b. 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
- c. Exigir a quienes ocupan cargos de gobierno total imparcialidad en las contiendas electorales, usando los recursos públicos bajo su mando para fines constitucionales y legalmente previstos³.

En congruencia con lo anterior, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales retoma esta disposición en su artículo 449, párrafo 1, inciso c), en donde prevé como infracción de las autoridades o las y los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales o de la Ciudad de México; órganos autónomos y cualquier otro ente de gobierno: *El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución Federal, cuando se afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos, durante los procesos electorales.*

En ese sentido, es evidente que la esencia de la prohibición o restricción constitucional y legal, consiste en que no se utilicen recursos públicos para fines distintos a los que legalmente tienen encomendados y que se abstengan de realizar actos que alteren la equidad en la competencia entre los partidos políticos o que influyan en las preferencias electorales.

En efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁴, ha sostenido que el principio de imparcialidad y equidad en la contienda, en relación con las y los servidores públicos implica, entre otros: en una vertiente, la garantía de que los recursos públicos no serán empleados con fines

³ Así lo ha interpretado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ver SUP-REP-162/2018 y acumulados.

⁴ Ver SUP-RAP-405/2012, SUP-RAP-105/2014, SUP-REP-0121-2019, SUP-REP-0113-2019, SUP-REP-0069-2019, SUP-REP-0006-2019, entre otros.

políticos o electoral, y en otra, que **no deben realizar actividades que, atendiendo a la naturaleza de su función, puedan influir en los procesos electoral o en la voluntad de la ciudadanía.**

En específico, se considera que **existe afectación al principio de imparcialidad, cuando las o los servidores públicos, en ejercicio de las funciones propias su cargo, se pronuncian en favor o en contra de algún candidato o partido político.**

Así, la Sala Superior ha establecido, en torno al principio de imparcialidad, que los servidores públicos **tienen la obligación constitucional de observarlo permanentemente** y, con especial atención, durante las contiendas electorales.

Al respecto, la Sala Superior ha considerado el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos a los que pertenecen los servidores, como un elemento relevante para observar el **especial deber de cuidado** que, con motivo de sus funciones, debe ser observado por cada servidor público⁵.

Por lo que hace al titular del Poder Ejecutivo, según refiere la Sala Superior, al ser el encargado de ejecutar las políticas públicas aprobados por el Poder Legislativo y de los negocios del orden administrativo federal, su presencia ha sido catalogada como protagónica en el marco histórico mexicano.

Así, el máximo tribunal en materia electoral, ha reconocido que dicho cargo – el de Presidente de México-, dispone de poder de mando para la utilización de recursos financieros, materiales y humanos, con lo que cuenta la totalidad de la administración pública.

De igual suerte, dado el contexto histórico – social de su figura y la posibilidad de disponer de recursos, influye relevantemente en el electorado, deben tener especial cuidado en las conductas que en ejercicio de sus funciones realicen mientras transcurre el proceso electoral.

Asimismo, el máximo tribunal en materia electoral, ha validado los **límites a la intervención del titular del poder ejecutivo en las elecciones, cuando tiene por objeto favorecer a un partido, candidata o candidato**, sin que constituya una restricción indebida a su libertad de expresión, toda vez que goza de dicha libertad fundamental en la medida en la que no interfiera sustancialmente con el ejercicio de

⁵ Ver SUP-REP-163/2018

los derechos fundamentales de los demás, como sería el derecho político – electoral de acceder, en condiciones de igualdad, a los cargos públicos⁶.

EXPRESIONES Y DECLARACIONES EMITIDAS POR EL PRESIDENTE DE MÉXICO MATERIA DE LA DENUNCIA

Extractos de las versiones estenográficas de las conferencias de veintidós y veintitrés de junio de dos mil veinte	
22 / JUNIO / 2020	23 / JUNIO / 2020
<p>PREGUNTA: <i>Gracias. Buenos días presidente; buenos días a todas y a todos. Lizbeth Álvarez, del Diario Basta y Grupo Cantón.</i></p> <p><i>Mi pregunta, presidente, sería: hoy en Diario Basta publicamos una encuesta donde revela seis actores políticos de la Cuarta Transformación, tres de ellos son secretarios de Estado de su gabinete, que están muy bien posicionados para ir por una gubernatura.</i></p> <p><i>De ser así ¿usted aceptaría su renuncia y desde ahora podría darles algún mensaje, algún consejo? Esa sería una pregunta y una segunda, si me lo permite. Gracias.</i></p> <p>PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR: <i>Bueno, no me meto, en eso en su momento cada quién lo decide y ya veremos, pero nosotros no nos vamos a meter.</i></p> <p><i>Es muy importante el que sí quede claro que vamos a estar pendientes para que no haya fraude electoral. Me voy a convertir en guardián para que se respete la libertad de los ciudadanos a elegir libremente a sus autoridades.</i></p> <p><i>Ya sé que existe el INE, no me voy a involucrar en eso, nada más que estoy obligado a denunciar si hay intentos de</i></p>	<p>INTERLOCUTOR: <i>También preguntarle, señor presidente, que usted ayer manifestó que la posición del gobierno era vigilar o se quería vigilar las elecciones; sin embargo, el presidente del INE Lorenzo Córdova afirmó que el guardián de las elecciones es el INE. ¿Esto va a generar un conflicto de intereses o de poder?</i></p> <p>PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR: <i>No, no, no. Ellos son los que tienen esa encomienda, legalmente al INE le corresponde, pero el presidente de México puede opinar, puede ejercer su derecho de manifestación, como cualquier ciudadano. Entonces, si yo me entero de que están comprando votos, de que están utilizando el dinero del presupuesto para favorecer a un partido, a un candidato, como cualquier ciudadano estoy obligado a denunciarlo ¿o no puedo?</i></p> <p>INTERLOCUTOR: <i>¿No está la FEPADE también?</i></p> <p>PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR: <i>Claro. Si conozco un acto ilícito, si acabamos de hablar de no al contubernio, no voy a ser yo tapadera.</i></p> <p><i>Mi pecho no es bodega, siempre digo lo que pienso, ellos hacen su trabajo y yo como</i></p>

⁶ Ver Tesis XXVII/2004 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)

Extractos de las versiones estenográficas de las conferencias de veintidós y veintitrés de junio de dos mil veinte	
<p><i>fraude, como cualquier ciudadano. Y recuerdo que una de las reformas a la constitución que se llevaron a cabo fue la de convertir el fraude electoral en delito grave; es decir, el que se le acuse de fraude electoral por estas comprando votos, por estar condicionando el voto, por estar utilizando dinero del presupuesto para favorecer a partidos, a candidatos, el que se falsifique actas, el que embarace urnas, el que cometa fraude, no tiene derecho a fianza, va a ir a la cárcel sin derecho a fianza. Y es en serio.</i></p> <p><i>Nosotros padecimos mucho por el fraude electoral y el país se estancó y retrocedió por la antidemocracia. Porque la democracia es competencia, la democracia son contrapesos, cuando hay democracia nadie se siente absoluto, en ningún nivel de la escala y el que está en el gobierno tiene que esmerarse a hacer bien las cosas porque si no, en la elección futura pierde su partido. Entonces, por eso es buena la democracia, es competencia.</i></p> <p><i>¿Qué sucedía?</i></p> <p><i>Todo lo que resolvían con dinero y con el aparato.</i></p> <p><i>Entonces, se acaban los fraudes electorales. Y esto no es injerencia en el INE, en el TRIFE. No, es sólo decir: ¿cómo le vas a entregar registro a quien no cumplió con los requisitos de lo legal?, ¿nada más porque te lo pidieron desde arriba, como sucedía antes?, ¿cómo no te vas a dar cuenta que ya rebasaron los topes de campaña?, ¿y no vas a decir nada y te haces de la vista gorda?</i></p> <p><i>Miren lo que sucedió en el caso de Odebrecht, cómo se da dinero para las campañas y ni siquiera tienen la honestidad los directivos electorales de presentar su renuncia. Vamos a suponer</i></p>	<p><i>ciudadano y como presidente quiero que en este país no haya fraudes y quiero que no haya simulación, que nadie se haga de la vista gorda, sino que se respete la voluntad del pueblo, porque es un derecho sagrado, pues ese fue el lema de Madero ‘Sufragio efectivo no reelección’.</i></p> <p><i>Hay una entrevista que le hacen al presidente Madero antes del triunfo de la revolución maderista que acaba con el porfiriato, y habla de la democracia. Voy a traer ese texto, es de cómo él dice: ‘Hay muchas demandas, hay grandes y graves problemas nacionales, pero al llegar yo a la Presidencia -de ahí retomé lo guardián- me voy a convertir en el guardián de los derechos y de las libertades del pueblo y voy a garantizar el voto libre, elecciones limpias y libres’.</i></p> <p><i>Es un compromiso, no sé por qué se molesta el presidente del INE. Todos debemos de ayudar, todos, todos, todos, a denunciar si sabemos de un fraude.</i></p> <p><i>Y recordar que ahora existe ya la procuraduría electoral y es delito grave el fraude electoral. Entonces, van a estar vigilantes los ciudadanos, vamos a estar vigilantes los ciudadanos. Ya no es el arreglo en lo oscurito, de que: ‘A ver, una reunión con el presidente para que se le dé, aunque no reúna los requisitos, la candidatura a un personaje a fin al régimen’, todos esos enjuagues que hacían de quedarse callados ante el fraude, ante la compra de votos, del rebase de los topes de campaña.</i></p> <p><i>Nada más para los jóvenes, los más jóvenes que nosotros, ¿saben que cuando la elección del 2012 nosotros denunciemos que el candidato del PRI -en ese entonces el licenciado Peña- había rebasado los topes de campaña?</i></p> <p><i>Pues en respuesta a nuestra denuncia nos presentaron también a nosotros una denuncia acusándonos de que habíamos rebasado el</i></p>

Extractos de las versiones estenográficas de las conferencias de veintidós y veintitrés de junio de dos mil veinte	
<p><i>que ellos no sabían, pero cuando se enteran lo honesto es: 'Renuncio'. Pero no, ahí se quedan. Entonces, nada que ver con lo partidista, sólo que se garantice a los ciudadanos el voto libre y secreto, y que desterremos, entre todos, el fraude electoral, nunca más un fraude electoral, nunca más una imposición en México.</i></p>	<p><i>tope de campaña. ¿Y saben quién terminó acusado de rebasar el tope de campaña? Nosotros, o sea, lo mismo en el 2006. Pero todo eso está probado. Había una... Ah, bueno, creo que es la misma o ya se modificó, había una procuraduría de delitos electorales...</i></p> <p>INTERLOCUTOR: FEPADE.</p> <p>PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR: <i>FEPADE, me acuerdo que era una abogada la que estaba ahí. Y se demostró que de Los Pinos salían las llamadas de la guerra sucia en contra nuestra, se demostró. Entonces, se presentó la denuncia, se hizo la investigación, la institución esta llegó a la conclusión de que, en efecto, ahí estaba el centro de operaciones en Los Pinos en contra nuestra, en la campaña de 2006, pero que no estaba considerado como delito grave y que, por lo tanto, no había nada que hacer. ¿Cómo es que dicen los abogados cuando le quieren dar carpetazo a un asunto?</i></p> <p>INTERVENCIÓN: <i>(Inaudible)</i></p> <p>PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR: <i>Sí, prescribe, pero dicen: 'Por notoriamente improcedente', pero, en fin.</i></p>

De dichas transcripciones se advierte, entre otras cuestiones, lo siguiente:

- En respuesta a preguntas o planteamientos de la prensa, el Presidente de la República hizo varias referencias relacionadas con lo que él denominó fraude electoral; con lo que él consideró una guerra sucia en su contra y con lo que él señala como dinero ilícito invertido en campañas, además de que emitió ciertas críticas a la actuación de las autoridades electorales en torno a esos temas y a la reacción que tuvieron frente a su postura de considerarse como un guardián de las elecciones. Asimismo, señaló que ocupará una posición de garante, a efecto de vigilar que no se cometan fraudes electorales, que se

respete la libertad del sufragio y que, al efecto, hará las denuncias correspondientes.

- El Presidente de México reconoció las atribuciones y competencias del Instituto Nacional Electoral y de la Fiscalía Especializada en Atención de Delitos Electorales en materia electoral, pero reiteró su obligación de denunciar cualquier acto ilícito que afecte el normal desarrollo de los procesos electorales.

ANÁLISIS CONCRETO DE LAS EXPRESIONES EMITIDAS POR EL PRESIDENTE DE MÉXICO

Como se anticipó, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera, bajo la apariencia del buen derecho, que la solicitud de medidas cautelares es **improcedente**, por lo siguiente.

Del análisis preliminar a las expresiones emitidas por el Presidente de México, se advierte que éstas están relacionadas, en parte, con temas electorales, particularmente con las actuaciones y funciones de las autoridades en la materia, cuya competencia y atribuciones están expresamente establecidas y delimitadas en la Constitución General. Así es, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer y resolver de las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales (artículo 105); el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia (artículo 99); el Instituto Nacional Electoral es la autoridad administrativa nacional (artículo 41); la atención de delitos está reservada para la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (artículo 102), y, en el ámbito local, cada entidad federativa debe contar con autoridades jurisdiccionales, administrativas y de persecución de delitos (artículo 116).

Sin embargo, a pesar de que estas referencias y comentarios tocan o abordan aspectos políticos y electorales, bajo la apariencia del buen derecho, se estima que gozan de presunción de licitud y están amparados en la libertad de expresión y de información.

En efecto, por principio de cuentas, debe subrayarse que el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución General, establece como obligación a cargo de las y los servidores públicos la de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén

bajo su responsabilidad, **sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.**

Sentado lo anterior, desde una óptica preliminar, se considera que las declaraciones y expresiones emitidas por el Presidente de México no están encaminadas o dirigidas, de manera evidente, a romper con la equidad de la contienda ni a influir en la voluntad de la ciudadanía.

En efecto, las expresiones objeto de denuncia fueron emitidas dentro de las conferencias de prensa conocidas como “mañaneras”, y en respuesta a preguntas hechas por la prensa, esto es, en los espacios que se utilizan regularmente como medio oficial para dar a conocer logros, acciones y estrategias del gobierno federal, pero no son, ni constituyen, posicionamientos, declaraciones en favor o en contra de algún partido político o eventual candidatura, sino puntos de vista y críticas respecto a temas políticos y electorales supuestamente ocurridos en el pasado, así como respecto a la actuación que, desde la perspectiva del Presidente de México, han tenido y deben tener tanto las autoridades electorales como las y los servidores públicos y la ciudadanía cuando se percaten de algún ilícito, de lo que se sigue que, en principio, están amparadas en la libertad de expresión y de información y, por tanto, no existe base ni justificación para que esta Comisión de Quejas intervenga en los términos solicitados por el quejoso.

En otros términos, desde una perspectiva preliminar, el hecho de que el Presidente de México aborde temas que, en sentido amplio, puedan catalogarse como de naturaleza política-electoral, no conlleva, en automático, a calificarlas de ilícitas, porque para ello se requiere que se afecte o ponga en riesgo la equidad de la competencia entre los partidos políticos o la voluntad de la ciudadanía, lo que no ocurre en el caso, al tratarse, se insiste, de expresiones y puntos de vista que, aparentemente, no están dirigidos ni contienen elementos en ese sentido ni con ese propósito y que, consecuentemente, están amparados en la libertad de expresión y de información.

Por lo tanto, dadas las características y contexto de este caso, la pretensión del Partido Acción Nacional, de que esta Comisión dicte medidas cautelares, bajo la figura de tutela preventiva, para efectos de ordenar, exhortar o pedir a las o los servidores públicos que se abstengan de emitir comentarios, manifestaciones o posturas de índole electoral, a través de la propaganda gubernamental o los espacios de información oficial –en el caso, las conferencias conocidas como mañaneras, encabezadas por el Presidente de México- es **improcedente.**

La determinación aquí adoptada no prejuzga sobre el fondo del asunto, en virtud de que ello corresponde a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SEXTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto por el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puede ser impugnado el presente Acuerdo mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 28, 29, 30, 31 y 38, párrafo 1, fracción I del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **improcedente** la adopción de medidas cautelares bajo la modalidad de tutela preventiva, en términos y por las razones establecida en el considerando **QUINTO**, de la presente resolución.

SEGUNDO. Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación al quejoso.

TERCERO. En términos del considerando **SEXTO** de la presente resolución es impugnabile mediante el **recurso de revisión del procedimiento especial sancionador**, atento a lo dispuesto en el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Décima Cuarta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el dos de julio de dos mil veinte, por unanimidad de votos de los Consejeros Electorales Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, del Maestro Jaime Rivera Velázquez y de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez.

**CONSEJERA ELECTORAL Y PRESIDENTA DE LA
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ